

**Fabian Bornhorst (Berlin)**

## **Der internationale Kontext der Demokratisierung in Portugal: die Außenpolitik eines kleinen Landes mit großer Geschichte am Rande Europas**

In den letzten drei Jahrzehnten wurden die Außenbeziehungen Portugals von dem Zusammenspiel innenpolitischer Veränderungen und sich wandelnder internationaler Rahmenbedingungen geprägt. Der Wegfall der Überseegebiete und das Ende der Diktatur veränderten das Selbstverständnis Portugals und brachten die Frage nach einer neuen Identität auf. Konflikte im Nahen Osten, das Zusammenwachsen Europas, der Kalte Krieg, dessen Ende und nicht zuletzt das Erbe der Kolonien bauten ein Spannungsfeld auf, in dem es für Portugal galt, seine Position in der Welt neu zu definieren.

Im *Estado Novo* war der Blick der Regierung stets weg von Europa hin zu den Überseeprovinzen in Afrika und Asien gerichtet. Mit nur einem Alliierten auf dem Kontinent (seit Jahrhunderten England) sah sich Portugal als Überseemacht. Dementsprechend war auch die Außenpolitik unter António de Oliveira Salazar (1932-1968) und Marcelo Caetano (1968-1974) durchweg von der Idee eines multikontinentalen Portugals bestimmt und lehnte eine europäische Integration ab. In der Ära Salazar waren vor allem koloniale Interessen für das außenpolitische Handeln ausschlaggebend. Verbündete fand Portugal insbesondere in den Ländern, die damals ebenfalls von der internationalen Staatengemeinschaft geächtet wurden, zum Beispiel Südafrika und Rhodesien (heute Simbabwe). Das Maß der sonstigen Verbindungen beschränkte sich auf ein Muß zum wirtschaftlichen und politischen Überleben. So war auch Portugals frühe Mitgliedschaft in der NATO und EFTA motiviert.

Mit der Nelkenrevolution vom 25. April 1974 setzte eine Wende in der Außenpolitik ein: Innenpolitisch wurde es aufgrund der hohen Kosten schwer, die gewaltsame Aufrechterhaltung des Kolonialreiches weiterhin zu vertreten. Die Kolonialkriege zogen zeitweise 40 % der Staatsausgaben auf sich, waren damit für Einsparungen und Steuererhöhungen mitverantwortlich, sie wurden unpopulär. Hinzu kamen stetige Niederlagen und Verluste der portugiesischen Armee gegen die afrikanischen Widerstandskämpfer. Vor allem in Militärkreisen wuchs die Kritik am Kurs der Regierung, Vorschläge für Alternativlösungen mehrten sich.

Auf internationaler Ebene nahm die Mißbilligung von Portugals Kolonialpolitik an Schärfe zu, zumal die meisten Länder außer Portugal ihre Kolonien bereits in den Jahrzehnten zuvor aufgegeben hatten. Portugal wurde wirtschaftlich und politisch isoliert, auch innerhalb der UN wurde Portugal zunehmend ausgegrenzt, und die Verbindungen mit den NATO-Verbündeten gingen über ihre strategische Bedeutung nicht hinaus. Entscheidend für die internationale Kritik war, daß beide Supermächte sich intensiv um die nach Unabhängigkeit strebenden Länder bemühten, da sie im Ost-West-Konflikt noch auf keine Seite gezogen worden waren.

Der Revolution folgten zwei Jahre innenpolitischer Instabilität, die sich in der Außenpolitik widerspiegelte. Die bei der Ablösung Marcelo Caetano's demonstrierte Einigkeit der Generäle des *Movimento das Forças Armadas* (MFA) bestand nur in der Notwendigkeit der Beendigung der Kolonialkriege, über die Zukunft des Landes herrschte Uneinigkeit. Die Macht im Land wechselte zwischen den moderaten und radikalen Flügeln des MFA auf der Suche nach einem politischen System für Portugal und dem Umgang mit den Kolonien. In den sechs provisorischen Regierungen bis 1976 wurden unterschiedliche außenpolitische Möglichkeiten erwogen:

Eine von den moderaten Kräften des MFA und den Sozialisten vertretene Option für Portugal wurde vom Außenminister der ersten drei provisorischen Regierungen, späteren Premierminister und Präsidenten Mário Soares vertreten und der Generalversammlung der UN im September 1974 vorgestellt: Loyalität der NATO gegenüber, Ausbau der Beziehungen zu Brasilien, USA, Spanien und Großbritannien sowie eine realistische Politik gegenüber den Staaten der Dritten Welt und eine aktive Teilnahme bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen.

Die starke Bindung an die ehemaligen Kolonien und andere Länder der Dritten Welt war eine Aussicht, die vor allem von dem ersten Präsidenten nach Marcelo Caetano, General António Spínola, vertreten wurde. Die Demokratisierung der afrikanischen Staaten sollte der Entkolonialisierung vorausgehen. Da jede Form von Veränderungen jedoch mit einer zügigen Lösung der Kolonialfrage einhergehen mußte, war diese Option nicht praktikabel.

Vor allem der mit der fünften provisorischen Regierung eingetretene Linksrutsch führte im Ausland zu einer verstärkten Wahrnehmung der dritten Option, die in einer Orientierung Portugals in Richtung Ostblock bestand und von den radikalen und populistischen Generälen des MFA vertreten wurde. Da die Verwirklichung dieser Option für das Kräfteverhältnis in Europa und der Welt schwerwiegende Folgen gehabt hätte und von vielen Seiten als Bedrohung gesehen wurde, sind allein dem Bestehen dieser Option viele Veränderungen im außenpolitischen Umfeld Portugals zuzuschreiben. Einmischungen, Zugeständnisse, finanzielle, politische und militäri-

sche Unterstützung für das kleine Land hatten häufig in dem Kräftemessen zwischen Ost und West ihren Ursprung.

Mit der ersten verfassungsmäßigen Regierung unter Mário Soares 1976 wurde Spekulationen über die letzten beiden Optionen ein Ende gesetzt, und Portugal folgte dem von Mário Soares skizzierten außenpolitischen Leitbild. Die Entwicklung hin zu der neuen Außenpolitik läßt sich im einzelnen anhand einer Systematisierung nach folgenden Regionen nachzeichnen:

- Portugals Umgang mit seinen ehemaligen Kolonien;
- Portugals Weg in die Europäische Union und seine Integration in Europa;
- Portugal und die Vereinigten Staaten;
- Portugal und die nordafrikanischen Mittelmeerstaaten sowie der Nahe Osten und die arabischen Staaten;
- Portugals Mitgliedschaft in internationalen Organisationen.

## **1 Portugal und die Gemeinschaft der portugiesischsprachigen Staaten**

### **1.1 Portugal und die *Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa* (PALOP)**

Vielfach wird das Überseeproblem als Hauptquelle für die nationalen Probleme Portugals in den siebziger Jahren und damit auch als Auslöser der Revolution gesehen (Solsten 1994: 213). Der spätere Präsident, General António Spínola, schrieb noch vor dem Umsturz, daß «Öffnung, Liberalisierung, staatsbürgerliche Sicherheit, Afrikanisierung, Autonomie der Überseegebiete und Selbstbestimmungsrecht der Völker [...] [der] einzige Weg zur Lösung der nationalen Probleme» sei (Spínola 1974: 192). Er wandte sich gegen die militärische Lösung der Kolonialfrage und sprach sich für die Überführung der Kolonien in eine portugiesischsprachige Konföderation nach britischem Vorbild aus, um so einen gemäßigten Prozeß der Loslösung einzuleiten, den Kolonien beim Aufbau einer Selbstverwaltung zu helfen und sie dadurch auch als Märkte für das zukünftige Portugal nicht aufgeben zu müssen. Die von Portugal kolonisierten Völker waren in seinen Augen noch nicht reif für eine Selbstbestimmung. Diese föderale Lösung war angesichts der Dringlichkeit von Veränderungen auch nach Ansicht von Mário Soares «nicht mehr durchsetzbar» (Avillez / Soares 1996: 274). Entkolonialisierung mußte mit jeder Form von Veränderungen einhergehen, Übergangszeiten waren politisch nicht mehr möglich.

Spínolas Pläne überlebten seine Amtszeit, die bereits nach fünf Monaten am 30. September 1974 endete, nicht. Der Druck der kommunistischen Generäle des

MFA und der Kommunistischen Partei war zu stark geworden. Die Veränderung der außenpolitischen Ziele bezüglich der PALOP und die fehlende Kontinuität im Entkolonialisierungsprozeß verstärkte sich mit der fünften provisorischen Regierung im August 1975, in der nach António Spínola nun auch Mário Soares als Außenminister nicht mehr zur Verfügung stand. Die neue Führung beschleunigte den Rückzug der Portugiesen, was in den afrikanischen Ländern zu gravierenden Lücken in Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen führte, die einen erfolgreichen Start in die Unabhängigkeit unmöglich machten. Diesbezügliche Ressentiments sind ein Grund dafür, warum das Verhältnis zwischen Portugal und seinen ehemaligen Kolonien in Afrika über Jahre hinweg nicht zur Normalität zurückfand. Der radikale Abzug der Portugiesen hatte in diesen Ländern weiterhin eine Ausweitung der Bürgerkriege zur Folge, die mit einer stärkeren Einmischung der Supermächte einherging. Der starke sowjetische Einfluß auf die neuen Regierungen in Afrika (vor allem in Angola und Mosambik) machte sich in den Beziehungen zu Portugal insofern bemerkbar, als Verbindungen zu einem Land, das sich zusehends um europäische Integration und Einbindung in das westliche Staatenbündnis bemühte, nicht unbedingt wünschenswert waren.

Andererseits kosteten die innenpolitischen Veränderungen und der rasche Zusammenbruch des Kolonialreiches Portugal selbst so viel Energie, daß das Land gar nicht in der Lage war, sich den ehemaligen Kolonien in einer Weise anzunehmen, wie es die fünfhundertjährige gemeinsame Geschichte erwarten ließ. Portugal war mit der Integration der *retornados* (Heimkehrer) aus den Kolonien wirtschaftlich stark belastet<sup>1</sup> (die Zahlenangaben für den Zeitraum von 1975-1976 schwanken zwischen 600 000 und 800 000) und hatte sich außenpolitisch vornehmlich auf seine neue Rolle in Europa — mit dem Ziel der Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften — konzentriert.

José Medeiros Ferreira zufolge lassen sich, trotz einer fehlenden langfristigen Strategie im Umgang mit den ehemaligen Kolonien, folgende Grundlinien in der portugiesischen Afrika-Politik der achtziger Jahre erkennen:

- der Versuch, sowjetischem Einfluß in der Region Einhalt zu gebieten, ohne jedoch dessen Eliminierung als notwendig zu betrachten;
- Lösungen anzubieten, welche die Gefahr bewaffneter Konflikte in der Region eindämmten;

---

<sup>1</sup> Zu den wirtschaftlichen Folgen der Integration der *retornados* vgl. Bornhorst (1997).



- bestimmte Verträge zwischen Mosambik und Südafrika hinsichtlich des Cabora Bassa-Staudammes durchzusetzen, um die Verluste für Portugals Wirtschaft zu minimieren;
- die Erhaltung der Fähigkeit, sich in der Region zwischen den verschiedenen Ländern und internationalen Institutionen bewegen und vermitteln zu können, um so hegemoniale Herrschaftsbestrebungen (regionaler oder nichtafrikanischer Herkunft) zu verhindern;
- die Souveränität der neuen Länder zu unterstützen, um das Gleichgewicht in der Region zu erhalten, da eine Einschränkung der Handlungsfreiheiten von Staaten wie Mosambik und Angola für Portugal nachteilig gewesen wäre;
- sich um die Konvergenz der außenpolitischen Ziele von Ländern wie Angola und Mosambik zu bemühen.<sup>2</sup>

Eine Reihe von Faktoren erschwerte die konsequente Durchsetzung dieser Leitlinien. Die internationale Dimension, die die Konflikte erlangt hatten, Portugals umstrittene und teilweise unerwünschte Rolle in der Region, aber auch eine von innenpolitischen Schwierigkeiten geprägte und zeitweise unentschlossene Politik brachten Portugal zu der schmerzhaften Einsicht, nach jahrhundertelanger Herrschaft keine wesentlichen Einflußmöglichkeiten in der Region mehr zu haben.

Erst in den neunziger Jahren führte das Ende des Kalten Krieges zu einer (ideologischen) Konfliktentschärfung in Angola und Mosambik, die sich positiv sowohl auf die Friedensverhandlungen zwischen den Bürgerkriegsparteien als auch auf die Beziehungen der PALOP zur westlichen Welt (und damit auch zu Portugal) auswirkte. Ebenso hat der Trend zu internationalen Zusammenschlüssen die Beziehungen zwischen Portugal und seinen ehemaligen afrikanischen Kolonien verbessert. Im Rahmen der *Lomé-Abkommen* zwischen der EG und den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik-Staaten) wurden den PALOP neue Handelsbeziehungen eröffnet und neue Möglichkeiten gegeben, an europäische Finanzhilfen für Entwicklungszusammenarbeit zu gelangen. Neben finanzieller Unterstützung bieten die Abkommen auch Kooperation in industriellen und landwirtschaftlichen Bereichen. Die Beitrittsdaten der PALOP zu den Lomé-Abkommen, die seit 1975 existieren und in der Regel alle vier Jahre erneuert werden, sind für Guinea-Bissau, Kapverde, São Tomé und Príncipe 1977, für Mosambik 1985 und für Angola 1986. Da allerdings ein großer Teil der Hilfe weiterhin über bilaterale Verträge abgewickelt wird, ist die Bedeutung Portugals als Geberland für die ehemaligen Kolonien eher gering, was

---

<sup>2</sup> Figueiredo, in: Maxwell (1986: 100). José Medeiros Ferreira war Außenminister der ersten verfassungsmäßigen Regierung, später wurde er Professor an der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der *Universidade Nova* in Lissabon.

durch eine fehlende, langfristige Strategie des Landes in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit verstärkt wird (Torres 1991: 26). Hier hat vor allem Frankreich, stets um die Beziehungen zu den frankophonen Ländern Afrikas bemüht, das machtpolitische Vakuum nach dem Abzug der Portugiesen besonders in den kleineren portugiesischsprachigen Kolonien Afrikas erkannt und seinen Einfluß durch enge Kooperation und auswärtige Kulturpolitik zu stärken gewußt.

Die Bedeutung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Portugal und den PALOP hat seit der Revolution abgenommen. Auch wenn sich das Handelsvolumen in den achtziger Jahren mehr als vervierfacht hat, so ist die EU sowohl für Portugal als auch für die PALOP zum wichtigsten Handelspartner geworden.

Wenngleich die Zukunft der Beziehungen Portugals zu den portugiesischsprachigen Ländern Afrikas maßgeblich von deren wirtschaftlicher Entwicklung und politischen Stabilität abhängen wird, so hat Portugal gute Voraussetzungen, stärkere Präsenz in den PALOP zu zeigen. Die im Zuge einer marktwirtschaftlichen Orientierung zu erwartenden umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen lassen schon jetzt internationale Konkurrenz spürbar werden. Sprachliche und geschichtliche Gemeinsamkeiten geben Portugal die Möglichkeit, eine entscheidende «postkoloniale» Rolle in der Entwicklung dieser Länder einzunehmen und so wirtschaftliche, politische und kulturelle Potentiale zu erschließen.

### 1.1.1 Angola

Unter Präsident António Spínola begannen im Anschluß an die Revolution von 1974 Verhandlungen über Angolas Weg in die Unabhängigkeit. Anders als in Guinea-Bissau und Mosambik unternahm António Spínola verstärkt den Versuch, einen unkontrollierten Übergang zu vermeiden, und versuchte, die Zukunft des Landes mitzusteuern, indem er persönliche Kontrolle über die Verhandlungen behalten wollte (Maxwell, in Bloomfield 1988: 19). Angola war damals nicht nur aufgrund seiner großen Naturressourcen ein wichtiges Land, auch die relativ hochentwickelte Landwirtschaft (Baumwolle, Kaffee) und die große Anzahl Weißer, die in Angola lebte, machten das Land weiterhin interessant für Portugal. António Spínola stand politisch vor allem der *Frente Nacional de Libertação de Angola* (FNLA) und der (damals noch eher unbedeutenden) *União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA) nahe, während er den marxistischen *Movimento Popular de Libertação de Angola* (MPLA) von der Macht ausschließen wollte. Mit António Spínolas Rücktritt nahm die Entwicklung in Angola einen anderen Verlauf.

Am 15. Januar 1975 wurde eine Übereinkunft getroffen, die eine Übergangsregierung bis zur vollkommenen Unabhängigkeit des Landes zum 11. November 1975 vorsah. Der Linksrutsch in Lissabon und ein prokommunistischer Angola-Gouverneur (António de Alves Rosa Coutinho) machten aus der Unabhängigkeit eine Machtübergabe an Agostinho Neto, den Führer des marxistischen MPLA. Der Entscheidung widersetzten sich die prowestliche UNITA des in der Schweiz promovierten Jonas Savimbi und Holden Robertos FNLA. Die damit neu entfachten Kämpfe zwischen den drei Gruppen in Angola sollen nach Schätzungen seit 1961 einer Million Angolaner das Leben gekostet haben; wieviele im Zuge der Kriegshandlungen und insbesondere durch Landminen verkrüppelt wurden, weiß niemand genau.

Der Umsturz vom April 1974, die schnell vorangetriebene Entkolonialisierung und der aufflammende Bürgerkrieg bewogen viele Portugiesen dazu, Angola zu verlassen, um nach Südafrika auszuwandern oder nach Portugal zurückzukehren. Nicht nur, daß der überstürzte Abzug ein administratives und ökonomisches Chaos bewirkte, das entstandene Machtvakuum verwandelte Angola zudem in einen Schauplatz regionaler und internationaler Auseinandersetzungen, was letztlich zu einer massiven Eskalation des Konfliktes führte. Kuba unterstützte mit zeitweise über 40 000 Soldaten die marxistische Regierung des MPLA, der auch die Sowjetunion militärisch und finanziell zur Seite stand. Südafrika hingegen sah durch die Unruhen in Angola und in der Stationierung kubanischer Truppen im Grenzgebiet zu Namibia seinen Einflußbereich gefährdet und führte einen jahrelangen Stellvertreterkrieg mit Kuba, in den es aktiv eingriff und in dem es die Truppen der UNITA und der FNLA mit Waffen versorgte. Diese beiden Gruppen erhielten auch bedeutende Unterstützung von den USA (vgl. Maxwell, in Bloomfield 1988: 30).

Der internationale Charakter des Konfliktes, insbesondere die Verwicklung beider Supermächte, gab Lissabons Bemühungen in den Friedensverhandlungen zwischen der UNITA und dem MPLA wenig Aussicht auf Erfolg. Portugal stand zwischen den Fronten: Südafrika konnte als Partner nicht aufgegeben werden, auf der anderen Seite wollte man an Angola und den dort noch lebenden Portugiesen festhalten. Außerdem stand die marxistische Ausrichtung des MPLA im ideologischen Widerspruch zum Demokratisierungsprozeß, der 1976 in Portugal eingesetzt hatte, und der festen Einbindung des Landes in das westliche Staatenbündnis durch Mitgliedschaft in der NATO und in der EG.

Abgesehen von einem Treffen zwischen Portugals Präsident General António Ramalho Eanes und dem angolanischen Staatsoberhaupt Agostinho Neto in Guinea-Bissau 1978 gewannen die bilateralen Beziehungen zwischen beiden Staaten daher erst Mitte der achtziger Jahre mit dem Eintritt Portugals in die damalige EG und dem

Beitritt Angolas zu den Lomé-Abkommen wieder an Bedeutung, wofür jedoch ein schwindender sowjetischer Einfluß ebenso notwendig war wie die Bereitschaft Angolas, solche Beziehungen einzugehen. Maßgeblich waren die Abkommen von Brazzaville 1988, die den Weg zu einem ersten Friedensschluß 1991 in Lissabon unter den Augen von Premierminister Aníbal Cavaco Silva freimachten. Die Bedeutung des Friedens in Angola wurde damals durch den ersten offiziellen Besuch des portugiesischen Premiers und den Gegenbesuch von Präsident dos Santos unterstrichen (vgl. MacDonald 1993: 106). Portugals friedensstiftende Rolle sollte sich in den Beziehungen beider Länder gerade auszahlen, als der Waffenstillstand im Oktober 1992 nach der Niederlage bei den ersten Wahlen von UNITA-Chef Jonas Savimbi gebrochen wurde. Die Unterzeichnung des Protokolls von Lusaka im November 1994 war der zweite Versuch, nach 19 Jahren Bürgerkrieg Frieden für Angola zu erreichen. Die einstigen Gegner, Jonas Savimbi und dos Santos, wollten eine gemeinsame Übergangsregierung bilden, bis es 1997 vielleicht Wahlen gibt. Im August 1997 brach der Bürgerkrieg allerdings in zwei Provinzen wieder aus; ein baldiges Kriegsende scheint nicht in Sicht zu sein.

### 1.1.2 Mosambik

Wie in Angola brach auch in der zweiten bedeutenden portugiesischen Kolonie nach der Anerkennung der Unabhängigkeit am 25. Juni 1975 ein Bürgerkrieg zwischen einer regierenden marxistischen Partei, hier der *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO), und prowestlichen Oppositionskräften, in diesem Fall der *Resistência Nacional de Moçambique* (RENAMO), aus.<sup>3</sup> Im Unterschied zur Schwesterkolonie wurde Mosambik allerdings nicht primär zum Schauplatz des Ost-West-Konfliktes, sondern befand sich in einem Regionalkonflikt, der die Nachbarstaaten Rhodesien und Angola, hauptsächlich jedoch Südafrika betraf. Nach dem Ende des Bürgerkrieges 1992 begann eine 5000 Mann starke UN-Schutztruppe eine Friedensmission in Mosambik.

Als ehemalige Kolonialmacht mit eigenen Interessen war es für Portugal auch hier nicht leicht, zwischen den Konfliktparteien im Bürgerkrieg zu vermitteln. Wie die MPLA in Angola reagierte auch die FRELIMO in Mosambik mit Ablehnung auf Portugals Westeinbindung und Freundschaft zu Südafrika. Von dort aus erhielt die RENAMO-Guerrilla maßgebliche Unterstützung. Der Bau des Cabora Bassa-Staudamms, der bereits 1969 begonnen hatte und bis 1977 dauerte, begründete weiterhin ein besonderes Interesse Portugals, auch nach der Unabhängigkeit auf Mosambik

<sup>3</sup> Zur Machtübergabe in Mosambik vgl. de Bragança / Davidson, in: Gifford / Louis (1988: 427).

einwirken zu können, zumal der portugiesische Staat mit 82 % an der Unternehmung beteiligt ist. Ein 1975 getroffenes Abkommen erlaubt dem portugiesisch geführten Konsortium, das Kraftwerk weiter zu betreiben. Eine im Mai 1984 getroffene trilaterale Vereinbarung (Südafrika, Mosambik und Portugal) sollte die Stromlieferung von Mosambik nach Südafrika sichern: Mosambik benötigte Devisen, und portugiesische Firmen hatten die Möglichkeit, frühere Verluste wiedergutzumachen. Die Guerrillasabotage der RENAMO verhinderte jedoch bislang umfangreiche Stromlieferungen nach Südafrika, dem einzigen bedeutenden Stromkunden in dieser Region.

Staatsbesuche (Präsident António Ramalho Eanes im November 1981, Premierminister Francisco Pinto Balsemão 1982 in Mosambik) führten zu ersten bilateralen Wirtschaftsabkommen. Portugal bemühte sich maßgeblich um die Durchsetzung des Nkomati-Abkommens im Februar 1984; ein Vertrag zwischen Südafrika und Mosambik, der das Ende der Unterstützung der Untergrundbewegungen in den jeweiligen Ländern vorsah (ANC und SWAPO in Südafrika, RENAMO in Mosambik). Wenngleich das Abkommen schnell zur Farce wurde, da Südafrika seine Hilfe für die Guerrillasabotage der RENAMO keinesfalls einstellte, war es das erste Mal seit dem Zusammenbruch des Kolonialreiches, daß Portugal in der Region wieder nennenswerten Einfluß ausgeübt hatte.

Seit den achtziger Jahren hat sich die Regierung in Maputo von einer moskau-orientierten Politik wegbewegt (vgl. Vesper 1989) und betreibt im Zuge neuer Verbindungen zur EG und zum *British Commonwealth* eine Politik der Öffnung gegenüber westlichen Ländern. Diese Verbindungen wurden zwar durch Portugals Vermittlungen positiv beeinflusst, sind jedoch maßgeblich dem abflauenden ideologischen und militärischen Beistand der Sowjetunion und Kubas zuzuschreiben. Portugals wirtschaftliche und politische Verbindungen mit Mosambik sind daher zunehmend in den Schatten zu Beziehungen des afrikanischen Landes mit anderen Staaten wie zum Beispiel zu Italien und den USA getreten.<sup>4</sup> Die Aufnahme von Mosambik als erstem nicht aus dem ehemaligen *British Empire* stammenden Land in den *Commonwealth* am 12. November 1995 zeigt deutlich den Verlust portugiesischen Einflusses.

---

<sup>4</sup> Zum Vergleich der Handelsbeziehungen Portugal-PALOP (1975-1990) vgl. Torres (1991).

### 1.1.3 Südafrika

Betrachtungen des Entkolonialisierungsprozesses und der Konflikte in Angola und Mosambik wären ohne Berücksichtigung des regionalen Umfeldes<sup>5</sup> (Südafrika, Namibia und Rhodesien) ebenso unvollständig wie bei einer Außerachtlassung der kontinentalen Dimension. Südafrikas militärische Stärke und seine Bestrebungen um regionale Vorherrschaft auf dem südlichen afrikanischen Kontinent bestimmten maßgeblich die Entwicklungen in den Krisenregionen.

In Zeiten internationaler Isolation bemühte sich Salazar um die Beziehungen zu Südafrika und zu Rhodesien, zwei Staaten, die damals wie Portugal wegen ihrer Unterdrückungspolitik international geächtet wurden. Südafrika sah in dem Abzug seines Verbündeten Portugal als Folge der Revolution eine Gefährdung seiner Vormachtstellung: Mit der Unabhängigkeit der portugiesischen Kolonien begann der Einfluß der Sowjetunion und Kubas in der Region zu wachsen. «Unabhängige» Nachbarstaaten mit antiwestlicher Unterstützung bedeuteten ein Risiko für das Apartheidregime in Pretoria. Mit der Unabhängigkeit Simbabwe (ehemals Rhodesien) waren alle «weißen» Pufferländer in der Region verschwunden.

Südafrikanische Truppen besetzten daraufhin von Namibia aus den südlichen Teil Angolas. Außerdem wurden die antimarxistischen Widerstandsgruppen UNITA, FNLA in Angola und RENAMO in Mosambik von Südafrika unterstützt. Die große Anzahl portugiesischer Immigranten (etwa 500 000), deren Zahl sich nach dem Fall der Kolonien deutlich erhöht hatte, war mitbestimmend für die unkritische Haltung Portugals gegenüber Pretoria. Außerdem war Südafrika als Stromkunde von Cabora Bassa für den Erfolg der Unternehmung wichtig. Andererseits bemühte sich Portugal um gute Beziehungen zu den Führern in Mosambik und Angola und verurteilte, ebenso wie diese, die Sabotageakte der RENAMO und das Apartheidregime. Mit dem Nkomati-Abkommen mit der FRELIMO und einer Übereinkunft mit der MPLA über den Truppenabzug Kubas gelang Südafrika ein wichtiger politischer Erfolg.

### 1.1.4 Guinea-Bissau

Als erste Kolonie nach der Revolution 1974 wurde für Guinea-Bissau zwischen dem MFA und dem *Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde* (PAIGC) ein Abkommen zur Anerkennung der Unabhängigkeit am 26. August 1974 ausgehandelt. Entscheidend für die zügigen Verhandlungen war die Überlegenheit der Guerrilla, die in zehn Jahren Widerstand erkämpft worden war. Ein

---

<sup>5</sup> Zur Rolle Südafrikas in der Region vgl. Nolutshungu, in: Gifford / Louis (1988: 477).

Jahr vor der Nelkenrevolution hatte der PAIGC bereits zwei Drittel des Landes unter Kontrolle, im September 1973 wurde bereits die Unabhängigkeit ausgerufen, die von den Vereinten Nationen (UN) unverzüglich anerkannt wurde.

Die Entwicklung in Guinea-Bissau hatte auf die Revolution und den Entkolonialisierungsprozeß erheblichen Einfluß: Der Stellenwert, der gegen Ende des Kolonialreiches dem kleinen Land beigemessen wurde, und die relativ hohen Verluste der portugiesischen Armee standen in keinem Verhältnis zu der ökonomischen Bedeutung des Landes. Die in diesem Fall besonders deutlich sichtbare Absurdität der Kolonialkriege prägte die Anschauung und Handlungsweise vor allem der jungen Militärs, die später den MFA beeinflussten. General António Spínolas Ansichten, die er in seinem Buch *Portugal e o futuro* festgehalten hat, sind von seinen Erfahrungen als Militärsbefehlshaber der portugiesischen Armee in Guinea-Bissau beeinflusst (Bragança / Davidson, in: Gifford / Louis 1988: 429).

Portugals Beziehungen zu Guinea-Bissau haben sich relativ schnell erholt, im Gegensatz zu den beiden großen Kolonien Angola und Mosambik war Portugals Verhältnis zu den kleineren Staaten erheblich besser und stand nicht im Zeichen des Ost-West-Konflikts. Seine Stellung als führender Handelspartner hat Portugal nicht halten können. Als Abnehmerland ging sein Anteil von 88,4 % (1972) auf 12,4 % (1985) zurück. Der Anteil portugiesischer Produkte an den Gesamteinfuhren des Landes ging im gleichen Zeitraum von 56,7 % auf 20,1 % zurück (Torres 1991: 129).

### 1.1.5 Kapverde

Kapverde wurde am 10. September 1974 unabhängig, die Macht wurde an den PAIGC übergeben, aus dem nach einem Streit mit den Führern in Guinea-Bissau der *Partido Africano para a Independência de Cabo Verde* (PAICV) wurde, der das Land bis 1990 regierte. Auch er ist politisch weit links einzuordnen und schloß sich der *Organization of African Unity* (OAU) an.

Um ein höchstmögliches Maß an Unabhängigkeit bewahren zu können, entschied sich die Regierung in Praia, der Hauptstadt Kapverdes, gegen die feste Einordnung in einen politischen Block und unterhielt Außenbeziehungen zu (damals) radikalen Bewegungen (PLO, ANC, SWAPO, MPLA, FRELIMO) einerseits und zu Staaten wie Südafrika, den USA, Kuba, der damaligen UdSSR, zu den europäischen Staaten und zu internationalen Organisationen (Weltbank, IWF) andererseits. In Verbindung mit der strategisch günstigen Lage vor der afrikanischen Küste brachte dieses breitgefächerte Spektrum dem Land eine nicht zu unterschätzende Mittlerrolle in den Konfliktregionen des restlichen lusophonen Afrika ein. Nicht nur, daß viele

Verhandlungen zwischen Portugal, Angola, Mosambik und Südafrika auf kapverdischem Boden stattfanden, sie wurden auch von der kapverdischen Politik unterstützt (Foy 1988).

Seit der Unabhängigkeit haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen Portugals zu der Inselgruppe — relativ gesehen — verschlechtert. Lediglich 30,2 % der Waren bezog die Inselgruppe 1985 noch aus Portugal, während es in der Zeit von 1971-1973 noch 53,2 % gewesen waren. Als Zielland kapverdischer Exporte hat Portugal im gleichen Zeitraum seine Spitzenposition von 62,4 % mit einem Einbruch auf 13,2 % abgegeben. Im Zuge dieser Veränderungen haben vor allem die nordafrikanischen Staaten, Brasilien, andere Länder der Europäischen Union sowie die USA ihre Handelsbeziehungen ausbauen können. Ungeachtet dieser Entwicklung bleiben die Verbindungen zu Portugal stark. Die kulturelle Eigenständigkeit der 360 000 Einwohner (1988) ist nicht so stark ausgeprägt wie beispielsweise auf São Tomé und Príncipe, was durch die kreolische Bevölkerungsmehrheit, die vielen kapverdischen Einwanderer in Portugal und die guten Beziehungen zu anderen lusophonen Staaten verdeutlicht wird.

### 1.1.6 São Tomé und Príncipe

Die Inselgruppe São Tomé und Príncipe vor der zentralafrikanischen Westküste erlangte am 12. Juli 1975 die Unabhängigkeit unter der Führung der *Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe* (MLSTP), die sich aus der Unabhängigkeitsbewegung *Comité de Libertação de São Tomé e Príncipe* (CLSTP) entwickelt hatte und den marxistischen Bewegungen von Angola, Mosambik, Guinea-Bissau und Kapverde nahestand. Ebenso wie diese war sie in der OAU vertreten. In den auf die Unabhängigkeit folgenden Jahren waren für São Tomé und Príncipe vor allem Beziehungen zu Angola, den Staaten des Golfes von Guinea und des sowjetischen Blockes, unter anderem der DDR wichtig. Der Beitritt zu den Lomé-Abkommen ermöglichte dem Land auch Kontakte zu westlichen Nationen, um deren Ausbau sich das dringend auf ausländische Investitionen angewiesene Land bemühte.

Die Wirtschaft des kleinen Inselstaates mit 120 000 Einwohnern ist bis heute von dem Werk portugiesischer Kolonisatoren geprägt: Einzige Exportgüter sind landwirtschaftliche Erzeugnisse wie Kakao (95,1 %) und Kopra (4,0 %) (1988). Als Abnehmerland für die Exporte des Landes hat Portugal die führende Position an Holland abgegeben. Fallende Weltmarktpreise haben das Land zunehmend von ausländischer Hilfe abhängig gemacht. Portugal, das in der Phase nach der Revolution selbst mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, gewann als



Geberland erst Ende der achtziger Jahren im Rahmen technischer Zusammenarbeit geringfügig an Bedeutung. Analog zu den anderen ehemaligen Kolonien läßt sich ein Rückgang des Importanteils portugiesischer Waren von 48 % (1972) auf 25,8 % (1988) feststellen (Brito, in Torres 1991: 174).

Die politischen und kulturellen Verbindungen zu São Tomé und Príncipe bleiben jedoch stark. Staatsbesuche wie der von Präsident António Ramalho Eanes 1984 zur Einweihung der mit portugiesisch-algerischer Hilfe ausgebauten Start- und Landebahn und der Besuch von Präsident Mário Soares, der Ende der sechziger Jahre auf der Inselgruppe exiliert war, verschafften dem Land ansehnliche Kredite bei portugiesischen Banken. Die Unterstützungen, die São Tomé und Príncipe im Rahmen der Lomé-Abkommen vom *European Development Fund* (EDF) erhielt, sind beachtlich. Im Gegenzug wurde den europäischen Staaten Zugang zu Thunfischfanggebieten gewährt.

Auch wenn die Handelsbeziehungen der Inselgruppe mit Frankreich unbedeutend sind, so haben die Beziehungen zu Paris aufgrund umfangreicher entwicklungs-politischer Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen (Hodges 1988: 126). Die Aufnahme von São Tomé und Príncipe als 49. Mitglied in die Gemeinschaft der frankophonen Länder im Dezember 1995 unterstreicht den schwindenden portugiesischen Einfluß.

## 1.2 Nichtafrikanische portugiesischsprachige Staaten

### 1.2.1 Goa und Indien

Als sich zwei (Großbritannien und später Frankreich) der drei Kolonialmächte von ihren Gebieten auf dem indischen Subkontinent nach dem Zweiten Weltkrieg zurückgezogen hatten, bekräftigte die Indische Union ab 1951 ihren Anspruch auf die portugiesischen Gebiete Goa, Damão und Diu. Auf die Ablehnung Salazars folgte die gewaltsame Besetzung der drei portugiesischen Kolonien durch Indien zehn Jahre später. Diese rief zwar in der internationalen Staatengemeinschaft Kritik hervor, Portugal schaffte es aber nicht, von seinen NATO-Partnern militärische Unterstützung gegen die gewaltsame Eingliederung Goas in die Indische Union zu bekommen, was dem kleinen Land für einen solchen Verteidigungsfall von seinen NATO-Partnern an sich zugesichert worden war. Trotz des Hinweises auf die jahrhundertelange Freundschaft gelang es Salazar insbesondere nicht, die Briten zum Eingreifen zu bewegen, die nicht bereit waren, gegen ein *Commonwealth*-Land vorzugehen.

Die Besetzung durch die indischen Truppen erfolgte am 17. Dezember 1961. Der sowjetische Präsident Leonid Iljitsch Breschnew, zur selben Zeit zu Besuch in Bombay, sagte Indien seine Unterstützung aller antikolonialen Bewegungen zu und erwähnte den Fall von Goa explizit.<sup>6</sup> Schließlich war es auch die damalige UdSSR, die im UN-Sicherheitsrat ihr Veto gegen eine Verurteilung der indischen Invasion einlegte.

Die Regierung von Salazar reagierte mit dem Abbruch der Beziehungen zu Indien. Im Zuge der Entkolonialisierungsphase nach der Nelkenrevolution gab Portugal alle Ansprüche auf die indischen Kolonien auf und nahm wieder diplomatische Beziehungen zu Indien auf, die seither gut, für beide Länder jedoch unbedeutend sind.

### 1.2.2 Macao und die Volksrepublik China

Die (ehemalige) portugiesische Kolonie Macao (auf portugiesisch «Macau»), eine knapp 16 Quadratkilometer umfassende Halbinsel mit einer halben Million Einwohnern, liegt gegenüber von Hongkong am Perlflußdelta, geht am 20. Dezember 1999 in das Gebiet der Volksrepublik China über und wird dort ebenso wie Hongkong, das schon Mitte 1997 wieder an China zurückgegeben wurde, eine besondere Verwaltungsregion.

Noch im Jahr der Nelkenrevolution unternahm der MFA den Versuch, Macao an China zurückzugeben. Die Führung in Peking zeigte jedoch wenig Interesse an einer Machtübernahme der Enklave, zumal Macao eine ausgezeichnete Devisenquelle für das Land war und China über Macao stillschweigend Handelsbeziehungen zu Ländern unterhalten konnte, zu denen es offiziell keine Beziehungen hatte (Gallagher 1983: 202). Nachdem auch ein zweites Angebot 1979 abgelehnt wurde, konnten mit dem Staatsbesuch von Präsident António Ramalho Eanes in China 1985 erste Fortschritte erzielt werden, die auch im Zusammenhang mit den Ergebnissen der britisch-chinesischen Verhandlungen über Hongkong zu sehen sind. 1987 kam es zur Vertragsunterzeichnung zwischen China und Portugal. Im Unterschied zu der ehemaligen britischen Kolonie sieht der Vertrag allerdings keine Stationierung der chinesischen Armee auf der Halbinsel vor und bietet den etwa 100 000 Einwohnern mit portugiesischem Paß auch nach 1999 ungehindert Reisefreiheit innerhalb der EU. Die portugiesische Regierung war in den letzten Jahren vor allem bemüht, einen sicheren, friedlichen und ruhigen Übergang Macaos vorzubereiten, wobei gute bilaterale Beziehungen zwischen Portugal und China sich als nützlich erwiesen, vor allem die im Rahmen des *Grupo de Ligação Conjunto Luso-Chinês* (GLC) erarbeite-

---

<sup>6</sup> In «The Fall of Goa», in: *Camões Center Quarterly* 4 (1992-1993), S. 29.

ten Verträge (Tang 1989: 54). Erwähnenswert sind vor allem die Abkommen über die Achtung der Menschenrechte (*Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais*) in Macao und die Zusammenarbeit auf kultureller Ebene, etwa die Beibehaltung von Portugiesisch als Landessprache.

Die Entkolonialisierungskatastrophe in Afrika hat das Augenmerk der portugiesischen Öffentlichkeit auf die noch verbleibenden Überseegebiete gerichtet. Die von der Regierung geplante «Musterentkolonialisierung» findet in der Presse viel Beachtung. Die «Schlußlichter» des portugiesischen Kolonialreiches sollen sich rühmlicher gestalten als sein Zusammenbruch.

### 1.2.3 Ost-Timor und Indonesien

Die Situation auf Ost-Timor glich nach der Nelkenrevolution zunächst der in den afrikanischen Kolonien: Drei verfeindete Gruppen kämpften um die Vorherrschaft: die prowestliche *União Democrática Timorense* (UDT), die marxistische *Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente* (FRETILIN) und eine kleine, für einen Anschluß an Indonesien kämpfende *Associação Popular Democrática Timorense* (APODETI).

Am 7. Dezember 1975, nur wenige Stunden nach dem Abflug des amerikanischen Präsidenten Gerald Ford und seines Außenministers Henry Kissinger aus Jakarta, begann mit dem Einfall der indonesischen Truppen in den östlichen Teil der Insel die gewaltsame Unterdrückung der Bevölkerung Ost-Timors. Zu dieser Zeit befand sich der letzte portugiesische Gouverneur (Lemos Pires) bereits in Lissabon, die portugiesische Armee war mehr um einen schnellen Rückzug als um den Schutz der timoresischen Bevölkerung bemüht. Das Land fiel unter die Herrschaft Indonesiens; die Invasion verhinderte die rechtmäßige Entkolonialisierung, so daß das Gebiet laut Rechtsauffassung der UN weiterhin unter portugiesischer Verwaltung steht. Den immer wieder aufkommenden Kämpfen zwischen der FRETILIN (von der sich 1988 die *Resistência Nacional* unter Führung von Xanana Gusmão abgespalten hat) und der indonesischen Armee sind nach unterschiedlichen Schätzungen zufolge etwa ein Drittel der Bevölkerung, ungefähr 200 000 Menschen, zum Opfer gefallen.<sup>7</sup> Das Massaker von Santa Cruz in Dili am 12. November 1991, bei dem über hundert Menschen erschossen wurden, zahlreiche Besetzungen ausländischer Botschaften durch timoresische Jugendliche in den letzten Jahren und die Ausweitung der

---

<sup>7</sup> Amy Goodman / Allan Nairn: «Tragedy in East Timor: A Round-Table Discussion», in: *Camões Center Quarterly* 4 (1992-1993), S. 12.

religiösen Spannungen zwischen den katholischen Ost-Timoren und den aus Indonesien eingebürgerten Moslems bringen das Land immer wieder in die Schlagzeilen.

Portugal ist in diesem Zusammenhang wiederholt zum Vorwurf gemacht worden, seiner aus 450 Jahren Kolonialherrschaft gewachsenen Verantwortung nicht nachgekommen zu sein. In einem Interview gab Mário Soares 1993 zu, sich während seiner Zeit als Premierminister (1976, 1983-1985) aufgrund interner Probleme «sehr wenig, um nicht zu sagen gar nicht» um das Schicksal der timoresischen Bevölkerung gekümmert zu haben (Carrascalão 1995). Die zunehmende Sensibilisierung der portugiesischen Öffentlichkeit begann erst Mitte der achtziger Jahre mit Berichten der katholischen Kirche Ost-Timors und der Internationalen Kommission für Menschenrechte. Die Frage um das Schicksal von Ost-Timor ist dadurch zu einem Politikum geworden. Die Regierung versucht seither, sich auf internationaler Ebene für das Recht auf Selbstbestimmung der Bevölkerung von Ost-Timor einzusetzen.

Eine Klage vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag 1991 gegen einen Vertrag zwischen Australien und Indonesien über die Förderung von Erdgas und Erdöl im timoresischen Meer blieb erfolglos, da Indonesien den Gerichtshof nicht anerkennt. Seitdem wurden weitere Erdölfelder im Meer vor Timor gefunden, die von Indonesien und Australien genutzt werden. Gemeinsame Manöver zwischen diesen beiden Ländern und Äußerungen des australischen Premierministers Paul Keating über die Möglichkeit einer «harmonischen» Zugehörigkeit Ost-Timors zu Indonesien zeigen geringes regionales Interesse am Fall Ost-Timor (Carrascalão 1995).

In der EU machte Portugal am 20. Juli 1992 von seinem Veto-Recht Gebrauch und blockierte einen Vertrag zwischen der EU und Indonesien. Beim euro-asiatischen Gipfeltreffen im März 1996 knüpfte Premierminister António Guterres Bedingungen an Verhandlungen mit Jakarta: Indonesien müsse alle ost-timoresischen politischen Häftlinge freilassen und UN-Menschenrechtsbeobachter auf Ost-Timor zulassen. Allerdings stößt Portugal bei allen Versuchen, sich Indonesien gegenüber stärker zu artikulieren, wegen prioritärer wirtschaftlicher Interessen innerhalb der Union auf wenig Unterstützung. Waffenexporte und gute Wirtschaftsbeziehungen insbesondere Großbritanniens und Deutschlands zu Indonesien lassen keine gemeinsame europäische Verurteilung der Politik Indonesiens zu. Des weiteren erschwert die proindonesische Haltung der USA Portugals Bemühungen um Verbündete bei der Verurteilung Jakartas.

Mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an Bischof Carlos Ximenes Belo und Unabhängigkeitskämpfer Ramos-Horta im Jahr 1996 wurde dennoch ein Zeichen gesetzt. Ungeachtet dessen hält die indonesische Regierung von Suharto an der gewaltsamen Eingliederung Ost-Timors fest. Der internationalen Politik fehlt es an

Entschlossenheit, für die Bevölkerung Ost-Timors das von den UN zugestandene Recht der Selbstbestimmung durchzusetzen.

### 1.3 Brasilien

Die Beziehungen zwischen Portugal und Brasilien zeichnen sich durch den Gegensatz der starken kulturellen Verbindungen und der eher schwachen handelspolitischen Beziehungen aus.

Vor allem in der Zeit von 1880 bis 1950 waren die Vereinigten Staaten von Brasilien beliebtes Ziel portugiesischer Emigranten. Neben Königshäusern waren es vor allem Kaufleute, die Portugal während der schweren ökonomischen und politischen Krisen zwischen 1910 und 1926 verließen, um sich in dem vielversprechenden Land eine neue Existenz aufzubauen. Dieser Einwanderung ist teilweise Brasiliens schneller ökonomischer Fortschritt zuzuschreiben. Brasilien agierte zunehmend selbstbewußter und damit unabhängiger von Portugal. In Verbindung mit der zerfallenden Stellung Portugals als Kolonialmacht kam es bald dazu, daß die ehemalige Kolonie ihr Mutterland in vielen Bereichen überholte, Direktinvestitionen Brasiliens in Portugal sind beispielsweise seit den siebziger Jahren höher als umgekehrt (Solsten 1994: 217). In den siebziger Jahren führte vor allem Brasiliens Politik gegenüber den ehemaligen afrikanischen Kolonien zu einer Konkurrenz beider portugiesischsprachiger Staaten um die Vormachtstellung im lusophonen Afrika. Brasilien war nicht nur wirtschaftlich bereits stärker als Portugal, auch die geschichtlichen und kulturellen Verbindungen zu den afrikanischen Staaten boten brasilianischen Unternehmen gute Voraussetzungen, die neuen Länder als zukünftige Märkte zu erobern.

Portugals EG-Beitritt wurde von vielen Beobachtern als Möglichkeit für die EG gesehen, die Beziehungen zu Brasilien zu verbessern, zumal Brasilien dasjenige Land Lateinamerikas war, dessen institutionelle Verbindungen zu Europa am unbedeutendsten waren (Lopes 1993: 177). Das Abkommen zwischen der EU und dem Mercosul, das am 15. Dezember 1995 in Madrid unterzeichnet wurde, ist die erste Vereinbarung zwischen zwei transatlantischen Integrationsräumen und kann, mit Blick auf eine gegenseitige Sprungbrettfunktion, für Brasilien und Portugal nur nützlich sein. Für eine stärkere wirtschaftliche Kooperation sind aufgrund jahrhundertealter Verknüpfungen von Geschichte, Sprache und Kultur die besten Voraussetzungen gegeben. Der Siegeszug der brasilianischen *telenovelas* hat vor Portugal ebenso wenig haltgemacht wie viele Filmproduktionen und brasilianische Literatur.

### 1.4 Die *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP)

Mit der Gründung der *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa* (CPLP) im Jahr 1996, die als Nachfolger des *Instituto Internacional de Língua Portuguesa* (IILP) gesehen werden kann und maßgeblich von Außenminister Jaime Gama gefördert wurde, soll die Solidarität der portugiesischsprachigen Länder untereinander bekräftigt werden, vor allem im Hinblick auf den zunehmenden Einfluß des französischen und britischen Kulturraums in Afrika. Ob die neugegründete Staatengemeinschaft es schaffen wird, sich international zu artikulieren und sich gemeinsam für lusophone Interessen, etwa für einen ständigen Sitz Brasiliens im Weltsicherheitsrat, einzusetzen, wird sich zeigen müssen. Fraglich ist auch, ob sich die von Kritikern und Gegnern der CPLP prophezeite Vormachtstellung Brasiliens abzeichnen und die Gemeinschaft negativ beeinflussen wird (Große 1996 und 1997).<sup>8</sup>

## 2 Portugal und die Europäische Union

Portugals Integration in Europa begann nicht automatisch mit der Mitgliedschaft in der *European Free Trade Association* (EFTA) 1960. Salazar nutzte damals vielmehr die Gelegenheit, unter Beibehaltung der interkontinentalen Perspektive und des damaligen nichtdemokratischen Systems einen wirtschaftlichen Anker auf dem Kontinent zu setzen. Ebenso waren die Handelsverträge zwischen Portugal und der EG von 1972 und die Protokolle von 1976 größtenteils wirtschaftlich motiviert und konnten deshalb höchstens einen Rahmen für den zukünftigen Beitritt Portugals zu den Europäischen Gemeinschaften geben. Die Entscheidung, sich 1977 um die Mitgliedschaft in der EG zu bewerben, war eine politische Entscheidung, die sich nach José Medeiros Ferreira auf fünf Voraussetzungen / Annahmen zurückführen läßt:

- die Bereitschaft der EG zur Erweiterung nach Süden, was zunächst nicht selbstverständlich war, da eine solche nur politisch motiviert war;
- Spaniens bevorstehende Bewerbung und zu erwartende Aufnahme;
- der voraussichtliche Beitritt der portugiesischsprachigen Länder zu den Lomé-Abkommen;
- die Annahme einer sorgfältigen Vorbereitung seitens der portugiesischen Autoritäten nicht nur hinsichtlich der Verhandlungen, sondern auch hinsichtlich

---

<sup>8</sup> Zur auswärtigen Kulturpolitik siehe auch Endruschat (1997).

- der politischen, sozialen, wirtschaftlichen und administrativen Reformen, um eine vorteilhafte Integration für Portugal und die Gemeinschaften zu sichern;
- die Voraussetzung, daß die erweiterte EG weiterhin dynamisch bleibe, die für die Entwicklung der Union notwendigen Reformen durchsetzen, und auf internationale Veränderungen reagieren würde (Ferreira, in: Lopes 1993: 173).

Ein Vergleich mit Kriterien, die vor 1974 das außenpolitische Handeln bestimmten, verdeutlicht den Kurswechsel der Außenpolitik: Das unmittelbare Umfeld gewinnt an Bedeutung, Spanien und die europäischen Nachbarn werden zum Bezugspunkt. Die Beziehungen zu den ehemaligen Kolonien werden realistisch betrachtet. Die Integration in ein multilaterales Bündnis bedeutete weiterhin das Ende politischer Isolation. Für die Bildung einer neuen Identität war das politische Bekenntnis zu Europa wesentlich.

Die Entscheidung für ein Beitrittsgesuch wurde von den meisten politischen Parteien getragen, lediglich die Kommunisten sprachen sich dagegen aus. Zwar war in keinem Mitgliedsland die Frage nach einem Beitritt in der Bevölkerung so wenig umstritten wie in Portugal, allerdings konnten sich nach Eisfeld noch 1981 67 % der Portugiesen unter der Idee des Binnenmarktes nichts Genaues vorstellen (Eisfeld, in: Maxwell 1986: 33). Portugal reichte am 28. Mai 1977 formal sein Beitrittsgesuch ein, das im Juni 1978 vom Ministerrat angenommen wurde. Die Organe der EG reagierten zustimmend auf das Beitrittsgesuch: Sie beurteilten die voraussichtlichen wirtschaftlichen Folgen für Portugal zwar eher negativ, unterstrichen jedoch die Notwendigkeit eines Beitritts zur Konsolidierung der Demokratie in Portugal und zur gemeinsamen Lösung europäischer Probleme, etwa der Inflation. Bei der Zusage aus Brüssel spielten strategische Überlegungen hinsichtlich der Beziehungen zu Afrika und Lateinamerika ebenso eine Rolle wie die Einbindung Portugals in die westliche Staatengemeinschaft und die Sicherung Portugals als Westflanke der NATO.

Bis zum offiziellen Beitritt Portugals zusammen mit Spanien am 1. Januar 1986 vergingen neun Jahre mit Beitrittsverhandlungen. Daß es trotz der anfänglichen Zusage zu Verzögerungen kam, lag an einer Reihe von Faktoren auf beiden Seiten: Nach Griechenlands Beitritt 1981 wollte man zunächst die Folgen einer Erweiterung abwarten. Die zu erwartende Überversorgung der EG mit Wein, Gemüse und Zitrusfrüchten veranlaßte vor allem Frankreich dazu, Schutzbestimmungen und Entwicklungsprojekte für die nicht-iberische Landwirtschaft zu fordern. Nördliche Staaten, vor allem Deutschland und Luxemburg, fürchteten starke Zuwanderung von Arbeitsuchenden bei einer bereits angespannten Situation auf den Arbeitsmärkten und sahen darin eine zusätzliche Belastung ihrer Sozialsysteme. Im Bereich der Fischerei mußte ein Abkommen zwischen Portugal und Spanien erarbeitet werden, das

portugiesische Fischer vor der größeren spanischen Fischfangflotte schützte. Vorbeitrittshilfen, zahlreiche Sonderprogramme, die vor allem im Bereich der Landwirtschaft und der Regionalentwicklung angewandt wurden, sowie bis zu zehn Jahre geltende Übergangsregelungen bereiteten die portugiesische Wirtschaft auf den Binnenmarkt vor.<sup>9</sup>

Zwar wirkten die häufigen Regierungswechsel in Portugal nicht beschleunigend auf die Beitrittsverhandlungen, trotzdem ist festzustellen, daß, abgesehen von einigen Nebensächlichkeiten, die großen Parteien in ihrer Europa-Politik auf einer Linie liegen und keine großen Unterschiede aufweisen. Internationale Verbindungen der Parteien Portugals, z. B. des *Partido Socialista* (PS) zur *Sozialistischen Internationalen* (SI) oder des *Partido Social Democrático* (PSD) zur *Christlich-Demokratischen Europäischen Volkspartei* (EVP), begünstigten Portugals Beitritt und erleichterten die rasche Anpassung an die Organe der Europäischen Gemeinschaften. Die Mitgliedschaft in der EG, gesehen als erreichter Meilenstein im Demokratisierungsprozeß, scheint in der portugiesischen Politik jedoch wichtiger als die aktive Mitgestaltung Europas. Da Portugal ein kleines Land ist, stellt es nur wenige Abgeordnete im Europäischen Parlament; seine politische Stimme hat nicht viel Gewicht, es kann jedoch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse mitbewirken bzw. diese durch Sperrminoritäten mitverhindern.

Bei der Frage einer institutionellen Reform der EU könnte Portugal mit nur zehn Millionen Einwohnern Einwände gegen eine Stärkung der Macht des Parlamentes gegenüber dem Rat haben. Wegen der gewichteten Abgeordnetenverteilung im Parlament hat Portugal weniger direkte Einflußmöglichkeiten über das Parlament als über den Rat, der grundsätzlich mit einfacher Stimmenmehrheit entscheidet. Allerdings überwiegt die Anzahl der Ausnahmeregelungen. Hier stehen wie so oft der Vertretung nationaler Interessen der Mitgliedsländer Bestrebungen nach mehr Demokratie im institutionellen Gefüge der EU entgegen. Neben dem Demokratiedefizit innerhalb der EU wird häufig der Vorwurf der mangelnden Effizienz gemacht und als Lösung die Abschaffung der Einstimmigkeitsbedingung bei manchen Entscheidungen diskutiert. Sollte eine qualifizierte Mehrheit für alle Entscheidungen des Rats ausreichend werden, sieht Portugal nationale Interessen vor allem im Bereich der Sozial- und Steuerfragen berührt (Herr 1992: 5).

Im April 1992 ist Portugal dem Europäischen Währungssystem (EWS) beigetreten. Seitdem hat sich die Inflationsrate geviertelt und ist auf dem tiefsten Stand seit dreißig Jahren, im Oktober 1996 betrug sie 3,3 % (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*

---

<sup>9</sup> Zur Beitrittsgeschichte, insbesondere der Verwendung der Vorbeitrittshilfen, siehe Kreidler-Pleus (1990: Teil 3, S. 121-154), zu den wirtschaftlichen Folgen des Beitritts Corkill (1993: 88) sowie Lopes (1993: Teil 1, S. 5-154).



vom 19. Oktober 1996, S. 14, und vom 9. September 1996, S. 11). Ehrgeizig versucht die sozialistische Regierung unter António Guterres, die Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages bis 1999 zu erfüllen. Mit Einnahmesteigerungen und Etatkürzungen möchte die Regierung bei einem (optimistisch unterstellten) Wirtschaftswachstum 1997 von 2,75 % bis 3,25 % (1995: 2,25 %, 1996: ohne Angabe) das Haushaltsdefizit 1997 an die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Drei-Prozent-Grenze drücken (1995: 5,6 %, 1996: 4,2 %). Auch in der Zinsentwicklung zeichnet sich ab, daß Portugal dieses Konvergenzkriterium (durchschnittliche Langfristenrendite der preisstabilsten teilnehmenden Länder zuzüglich zwei Prozentpunkte) durchaus zu erreichen in der Lage ist, zumal sich die portugiesische Währung erstaunlich stabil zeigt und die Zinsen kräftig gesunken sind. Die Staatsverschuldung liegt mit 71 % (1996) des BIP allerdings noch weit über dem im Maastrichter Vertrag vereinbarten Grenzwert von 60 % (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Oktober 1996, S. 14).

Von besonderer Bedeutung bleibt für Portugal die Frage der Erweiterung der Europäischen Union. Portugal wird davon profitieren, daß bislang unerschlossene Märkte portugiesischen Einfuhren geöffnet werden. Nicht zu übersehen sind dabei jedoch die entstehenden Nachteile: die Konkurrenz um Produkte aus den Bereichen Textilindustrie, Fischerei, Landwirtschaft wird steigen, wenn wenig industrialisierte Niedriglohnländer wie die Türkei, Zypern oder Länder Osteuropas Zugang zum Markt bekommen und womöglich noch — wie es damals mit Portugal geschah — lange Übergangszeiten zum Abbau von Schutzzöllen eingeräumt bekommen. Auch die zu erwartende Neuverteilung der bestehenden Ausgleichszahlungen kann sich für Portugal negativ auswirken, wenn ärmere Länder in die Union aufgenommen werden. Portugal, am westlichen Rand Europas, hat zu Recht Bedenken, daß es bei einer steigenden Aufmerksamkeit der EU den osteuropäischen Staaten gegenüber an Bedeutung verlieren dürfte. Schließt man in die Überlegungen die zurückhaltende Entwicklung der Beziehungen zwischen der Union und den USA mit ein, so würde die Konzentration Europas auf den Kontinent die strategische Position Portugals weiterhin schwächen.

Die wirtschaftlichen und politischen Verpflichtungen, die Portugal mit der Aufnahme in die EG den anderen Mitgliedsländern gegenüber eingegangen ist, haben sich auf andere Bereiche portugiesischer Außenpolitik ausgewirkt. Die Beziehungen zu den USA bewegen sich seither in einem begrenzten Rahmen. Wirtschaftlich und in Ansätzen auch verteidigungspolitisch kann sich Portugal mit der EG im Rücken dem Einfluß der Vereinigten Staaten zur Wehr setzen. In bezug auf die PALOP und die arabischen Staaten hat der Beitritt zu einer Verbesserung der Beziehungen geführt.

### 3 Portugal und Europa

#### 3.1 Spanien

Die Iberische Halbinsel, durch die Pyrenäen vom restlichen Europa getrennt, läßt Portugal und Spanien auf der Landkarte beinahe als eine Einheit erscheinen, was politisch jedoch nicht der Fall ist. Wer einmal in Portugal war und die Landessprache versteht, kennt in der Regel das alte Sprichwort «Da Espanha nem bom vento nem bom casamento» («Aus Spanien kommt weder ein guter Wind noch eine gute Hochzeit», also überhaupt nichts Gutes). Hegemoniale Herrschaftsbestrebungen des großen Nachbarn trafen in Portugal immer auf Widerstand.<sup>10</sup>

Die Unruhen während der Revolution von 1383 wurden von der «spanischen» Krone als Möglichkeit gesehen, das existierende Machtvakuum im Nachbarland auszunutzen, um eine kastilische Thronfolge zu erwirken. In den folgenden Auseinandersetzungen sicherte die von den Portugiesen gewonnene Schlacht bei Aljubarrota von 1385 Portugal fast 200 Jahre lang Frieden mit dem expansiven Kastilien. Die Entdeckungsfahrten beider Länder führten zwar zu Konflikten, diese wurden aber unter anderem im Vertrag von Tordesillas 1494 geregelt, worin praktisch die gesamte Welt zwischen Portugal und Spanien aufgeteilt wurde. Der innen- und außenpolitische Niedergang des portugiesischen Kolonialreiches ebnete dem spanischen König 1580 den Weg zum portugiesischen Thron, nachdem der portugiesische König Dom Sebastião («O Desejado») 1578 die große Schlacht bei Ksar el-Kebir (heutiges Marroko) gegen die Araber und Berber verloren hatte und ohne Nachfolger gestorben war. In den folgenden sechzig Jahren blieb Portugal zwar formal selbständig, war jedoch infolge der Personalunion beider Kronen faktisch spanischen Interessen unterworfen. Nur deswegen kämpfte Portugal in der Seeschlacht vor Calais an der Seite Spaniens gegen seinen alten Verbündeten England und verlor den größten Teil seiner Flotte (1588). Dank der militärischen Hilfe Englands gelang es Portugal, sich 1668 endgültig von der spanischen Krone zu lösen; die Unabhängigkeit war durch einen Aufstand bereits im Jahr 1640 wiederhergestellt worden. 1801 fiel das Gebiet von Olivença an Spanien,<sup>11</sup> das für kurze Zeit mit Napoleon verbündet war und

---

<sup>10</sup> Siehe den Abriß der portugiesischen Geschichte von Axel Schönberger (1997).

<sup>11</sup> Noch heute hört man gelegentlich in Portugal den Slogan «Olivença é nossa!». Da man in Spanien offenbar davon ausging, daß jegliche Varietät des Portugiesischen, die auf spanischem Gebiet gesprochen wird, kein Portugiesisch sein dürfe, sondern als «Galicisch» bezeichnet werden müsse, finanzierte die galicische Regionalregierung seit den achtziger Jahren Unterstützungsmaßnahmen für «galicischen» (tatsächlich portugiesischen) Sprachunterricht in Olivença, wo historisch niemals die galicische Varietät des Portugiesischen gesprochen worden war (vgl. Quintana 1991: 64).

Portugal sowie dessen Schutzmacht England angegriffen hatte. Dieser kurze Krieg wurde allerdings vom Einfall Napoleons auf die gesamte Iberische Halbinsel überschattet.

Diese Ereignisse prägen die Denkweise vieler Portugiesen mit einem Gefühl der Angst und Opposition bezüglich jeder Form spanischer Vorherrschaft. Das Gefühl gegenseitigen Mißtrauens geriet jedoch mit einer zunehmenden Verschiedenheit der außenpolitischen Entwicklungen beider Länder in den folgenden Jahrhunderten in den Hintergrund: Spanien blieb neutral, verlor relativ früh seine Kolonien und wandte sich Europa zu, während Portugal durch die Allianz mit England in Kriege verwickelt wurde und als Kolonialmacht Interessen in Übersee wahrzunehmen versuchte. Die Menge gemeinsamer außenpolitischer Interessensgebiete beider Länder war zu gering, um Konflikte entstehen zu lassen.

Wenige Tage vor dem Ende des Spanischen Bürgerkrieges, im März 1939, unterschrieben beide Länder auf Bestreben Salazars einen Freundschaftsvertrag und Nichtangriffspakt (*Tratado de Amizade e Não Agressão*), der schließlich beide Länder aus dem Zweiten Weltkrieg heraushielt. Spanien hatte nun von England, dem Verbündeten Portugals, keine Aggressionen zu fürchten, gleichzeitig schob Portugal Spaniens wachsenden Verbindungen zum nationalsozialistischen Deutschland und zu Italien einen Riegel vor. Als Spanien sich im Juni 1940, die Erfolge der deutschen Wehrmacht vor Augen, stärker zur deutschen und italienischen Politik hingezogen sah, bekräftigte ein Zusatzprotokoll den *Bloco Ibérico*. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde der Vertrag anlässlich mehrerer Gelegenheiten ausgeweitet, und zwar in den sogenannten *Protocolos Adicionais*: zum einen 1948 vor Portugals NATO-Mitgliedschaft, zum anderen 1970 durch neue Impulse von Marcelo Caetano. Voraussetzungen für das relativ gute Verhältnis zwischen beiden Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg wurden bereits durch Salazars Unterstützung für Franco im Spanischen Bürgerkrieg gelegt. Das Nebeneinander zweier Diktaturen führte zur gegenseitigen Stärkung, zumal die autoritären Strukturen in beiden Ländern ähnliche Schwierigkeiten auf internationaler Ebene zur Folge hatten.

Die Nelkenrevolution und der Tod Francos führten letztlich zur fast parallelen Demokratisierung und zur europäischen Integration beider Staaten, was gemeinsame Bereiche außenpolitischen Interesses entstehen ließ. Eine Politik des Sich-aus-dem-Weg-Gehens war nicht mehr möglich, und die Debatte um das portugiesisch-spanische Verhältnis kam erneut auf. Wenngleich die politische Souveränität Portugals heute außer Frage steht, haben wirtschaftliche und strategische Fragen die Beziehungen wieder auf die Tagesordnung gebracht.

Das neue portugiesische Mißtrauen gegenüber dem mächtigeren Spanien erklärt sich aus der unterschiedlichen Entwicklung beider Länder seit ihrem Übergang zur

Demokratie. Portugal stürzte nach der Revolution nicht nur in eine schwere politische Krise mit großer Instabilität, auch für die Wirtschaft waren die Folgen entsprechend verheerend. Es dauerte bis Mitte der achtziger Jahre, bis die Reallöhne in Portugal das Niveau von 1973 wieder erreicht hatten (Pereira, in: Maxwell 1986: 70). Spanien hingegen gelang es, mit dem von Franco selbst bestimmten Nachfolger einen (wirtschaftlich gesehen) sanfteren Übergang zu vollziehen. Portugal mußte zusehen, wie Spanien den wirtschaftlichen Abstand zu den nordeuropäischen Staaten zügig zu verkleinern in der Lage war.

Neben wirtschaftlichen Bedenken kamen in den achtziger Jahren sicherheitspolitische Überlegung anlässlich des spanischen NATO-Beitritts hinzu. NATO-Gründungsmitglied Portugal hatte im Verteidigungspakt vor allem wegen seiner strategisch bedeutenden Position im südwestlichen Europa eine die tatsächliche militärische Verteidigungskraft des Landes übersteigende, wichtige Position. Mit dem Beitritt Spaniens zur NATO 1982 kamen in Portugal Befürchtungen auf, durch die Überlegenheit der spanischen Streitkräfte könne das iberische Kommando der NATO unter spanische Führung gestellt werden, was sich zwar nicht bestätigte, aber dennoch die noch existierenden Vorbehalte zeigt.

Portugals Sensibilität für den Machteinfluß Spaniens zeigt sich weiterhin in den politischen Barrieren, die bis zum EG-Beitritt beider Staaten zu bewältigen waren. Nicht zuletzt war die zu erwartende spanische Bewerbung um Mitgliedschaft ein Grund für Portugals Beitrittsgesuch: Portugal befürchtete, den Anschluß an die europäische Integration zu verpassen und womöglich von Spanien auch in diesem Bereich überholt zu werden. In der Entscheidung Brüssels, mit beiden iberischen Staaten nur gemeinsam zu verhandeln und, wenn überhaupt, beide nur gleichzeitig beitreten zu lassen, sah sich Portugal in seiner Sorge bestätigt, mit Spanien gemeinsam über einen Kamm geschoren zu werden, und fühlte sich in seinem historischen Selbstverständnis als eigenständige Nation gekränkt. Im Vorfeld des EG-Beitritts waren schwierige bilaterale Abkommen zur Regelungen des Fischfangs spanischer Fischer in portugiesischen Gewässern und zum Schutz der portugiesischen Wirtschaft notwendig, Handelsüberwachungsverfahren und allgemeine Schutzbestimmungen hatten bis Ende 1995 wechselseitige Gültigkeit.

Nach anfänglichen Meinungsverschiedenheiten auf dem Weg der Integration beider Länder in internationale Gemeinschaften ist in den letzten Jahren eine stärkere Konvergenz der nationalen Interessen festzustellen. In den «4+5»-Gesprächen mit den Mittelmeerstaaten und in den Beziehungen zu Lateinamerika vertreten sie gemeinsam die Interessen der iberischen Staaten Europas.

### 3.2 England

Aus der Geschichte der Beziehungen Englands und Portugals, die bis in das 14. Jahrhundert zurückreichen, ergibt sich das besondere Verhältnis zwischen beiden Ländern (Birmingham 1993: 63). Nach der Revolution von 1383 unterzeichnete der erste König von Portugal des Hauses Aviz, Johann I (João I), 1386 die *Perpetual Alliance* mit England, damals bereits mit der Absicht, Portugals Stellung auf der iberischen Halbinsel gegen Kastilien zu festigen. Das Spannungsdreieck Spanien — Portugal — England (Großbritannien) ist wesentlicher Bestimmungsfaktor der gemeinsamen Geschichte.

England zog während der spanischen Fremdherrschaft in Portugal (1580-1640) große Teile des portugiesischen Überseehandels an sich, bevor es dem Land militärische Hilfe zur Befreiung gab. Es wurde damit Portugals wichtigster und zeitweise auch einziger Alliierter auf dem Kontinent. Die handelspolitischen Verbindungen fanden seinerzeit im Methuenvertrag von 1703 Ausdruck, der beide Volkswirtschaften nachhaltig beeinflusste. Der Vertrag beinhaltete die Verpflichtung für England, Wein lediglich aus Portugal zu beziehen, während Portugal im Gegenzug die Märkte seines gesamten Reiches für britische Tuche öffnete. Eine starke Spezialisierung auf Landwirtschaft bzw. Industrie war die Folge. Die Ableitung der heutigen wirtschaftlichen Rückständigkeit Portugals als Folge des Methuenvertrages und seiner Nachfolgeverträge ist umstritten. Es wird dagegeng gehalten, daß das Pro-Kopf-Einkommen in Portugal 1870 bereits 87 % des Niveaus von Spanien und Deutschland erreicht hatte, bis 1960 jedoch auf 63 % bzw. 32 % zurückfiel (Marques-Mendes, in: Lopes 1993: 7). Zur damaligen Zeit brachte der Vertrag allerdings beiden Seiten wirtschaftliche Vorteile, nicht zu vergessen sind jedoch die politischen Implikationen einer starken britisch-portugiesischen Freundschaft für die Beziehungen Lissabons zu Spanien und Frankreich. Napoleon marschierte nicht zuletzt wegen dieser freundschaftlichen Beziehungen 1807 mit seinen Truppen in Portugal ein und zwang die Königsfamilie zu ihrer (spektakulären) Flucht nach Brasilien, welche übrigens auch die am 7. September 1822 erfolgende Proklamation der Unabhängigkeit Brasiliens durch den portugiesischen Thronfolger nach sich zog (Jacob 1974: 198-201). Auch hier sicherte sich England durch seine Unterstützung großen Einfluß und bedeutende Handelsvorteile.

Portugals Teilnahme am Burenkrieg läßt sich ebenso wie der Einstieg in den Ersten Weltkrieg 1916 auf das Drängen Englands zurückführen. Die Unterstützung, die Franco im Spanischen Bürgerkrieg von Lissabon erhielt, führte zu Verstimmungen in den Beziehungen. Trotzdem war man sich in London der Einflußmöglichkeit auf Spanien mittels Portugal bewußt, vor allem im Hinblick auf den Zweiten

Weltkrieg. Der *oldest ally* Portugal wurde weiterhin gehalten, und auch Salazar sah die «Freundschaft» mit England als notwendig an.

Durch die Umwandlung der britischen Kolonien in den *Commonwealth* verlor Portugal eine wichtige ideologische Stütze seiner Kolonialpolitik. Mit der Verweigerung Großbritanniens, Portugal anlässlich der Annexion Goas durch Indien im Jahr 1961 zu unterstützen, verschlechterten sich die Beziehungen beider Länder. Als auch 1966 britisch-portugiesische Gespräche über die Unabhängigkeit Rhodesiens zu einer Blockadepolitik von Großbritannien führten, erreichten die Beziehungen einen Tiefpunkt, und Portugal begann sich in seiner Afrika-Politik nach neuen Verbündeten umzusehen (Südafrika). In anderen außenpolitischen Fragen, etwa dem Beitritt zur EFTA, orientierte sich Portugal jedoch bis in die achtziger Jahre weitgehend an Großbritannien, bevor es zunehmend eigenständiger agierte.

Die Entwicklung der Handelsbeziehungen seit der Revolution bis hin zum Beitritt zur EG verdeutlichen, daß die portugiesischen Bemühungen um europäische Integration die engen Verbindungen zu Großbritannien gelockert haben: So nahm Großbritannien (mit Nordirland), der traditionell führende Markt für portugiesische Produkte, 1992 nur noch Platz vier hinter Deutschland, Spanien und Frankreich ein. Die Einfuhren aus Großbritannien und Nordirland standen im selben Jahr an fünfter Stelle und machen weit weniger als die Hälfte des führenden Importlandes, Spanien, aus (*Länderbericht Portugal* 1994: 85). Auch in europapolitischen Fragen hat sich Portugal seit seinem Beitritt zunehmend vom Europaverständnis Großbritanniens gelöst und erkannt, daß eine Politik nach spanischem, französischem oder deutschem Vorbild vorteilhaft sein kann (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 1996, S. 8).

### 3.3 Deutschland

Wichtige Grundlagen für politische Verbindungen zwischen Deutschland und Portugal in der Zeit nach der Revolution wurden bereits ein Jahr vor dem Umsturz gelegt. Zurückzuführen sind sie auf die Förderung des *Partido Socialista* (PS) seit ihrer Gründungsphase durch die bundesdeutsche SPD und die Friedrich-Ebert-Stiftung. Willy Brandt und Mário Soares verband eine enge persönliche Freundschaft. Neben ideologischem Beistand leisteten die deutschen Sozialdemokraten ebenso wie die schwedischen und französischen Genossen bedeutende finanzielle Hilfe beim Aufbau der Partei. Es ist dem Einsatz der SPD zu verdanken, daß die portugiesischen Sozialisten sich klar von den Kommunisten, dem *Partido Comunista*

*Português* (PCP), distanzierten und so zunehmend das Vertrauen vieler westlicher Regierungen erhielten.<sup>12</sup>

Nicht nur parteipolitische Verbundenheit über die Sozialistische Internationale, auch militär- und wirtschaftspolitische Überlegungen veranlaßten die Bundesregierung, die demokratischen, nichtkommunistischen Kräfte in Portugal zu stärken, um den Status quo in Europa nicht durch ein kommunistisches Portugal zu gefährden. Abgesehen von dieser Ost-West-Komponente hätte der Wegfall des NATO-Verbündeten Portugal noch weitere Folgen haben können: Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik war eng an die der USA gekoppelt. Während die USA die Azoren im Kriegsfall 1973 (im Yom Kippur-Krieg) noch als Nachschubbasis benutzen konnten, waren diese für einen solchen Fall spätestens seit dem Rücktritt António Spínolas im September 1974 für die USA gesperrt. Die Bundesrepublik wäre wegen der speziellen verteidigungspolitischen Zusammenarbeit mit den USA bei einem erneuten Nahostkonflikt unweigerlich weiter miteinbezogen worden, als es damals auf deutscher Seite für wünschenswert erachtet wurde (Hübner 1976: 126).

Bereits vor dem EG-Beitritt hatten beide Länder gute Handelsbeziehungen, die sich seither stetig verbessert haben. Es zeichnet sich allerdings ab, daß Spanien die Bedeutung Deutschlands als Handelspartner überholen wird. 1992 hatte Deutschland einen Anteil von 22,3 % am EG-Außenhandel Portugals und lag damit noch knapp vor Spanien mit 21,5 %. Im Wert der Exporte nach Portugal hat Spanien die Bundesrepublik allerdings bereits 1989 überholt. Bei den Importen aus Portugal liegt die Bundesrepublik mit 19,2 % jedoch weiterhin vor Spanien (14,7 %) (1992).<sup>13</sup> So hatte die Wiedervereinigung Deutschlands einen positiven Effekt für die portugiesischen Exporte. 1989 importierte die Bundesrepublik bis zu 16 % aller portugiesischen Exporte, während die sich ihrer Auflösung nähernde Deutsche Demokratische Republik nur das Ziel von 0,1 % aller portugiesischen Waren war (Ordaz, in: Lopes 1993: 118). Die Erweiterung der Europäischen Union kann in diesem Sinne als Chance für den portugiesischen Außenhandel gesehen werden. Trotzdem steht Portugal der vor allem von Deutschland gewünschten Osterweiterung der EU nicht nur positiv gegenüber. Zwar bekräftigten die Regierungschefs beider Länder bei einem Treffen Ende Mai 1996 die Übereinstimmung in allen europapolitischen Fragen, bei einer Ausdehnung der EU nach Osten hat Portugal jedoch berechtigte Sorge, weniger Einfluß, Aufmerksamkeit und Unterstützung zu bekommen.

Aus deutscher Perspektive ist Portugal als Handelspartner bei weitem nicht so bedeutend wie umgekehrt: In der deutschen Außenhandelsstatistik belegte Portugal

<sup>12</sup> Zur Geschichte des Sozialismus in Portugal vgl. Eisfeld (1984).

<sup>13</sup> *Länderbericht Portugal* 1994 und Ordaz, in: Lopes (1993: 119).

1992 Platz 19 der wichtigsten Partnerländer. Beachtenswert sind jedoch die Investitionen deutscher Unternehmen in Portugal: *Auto-Europa*, eine Gemeinschaftsunternehmung von Volkswagen und Ford mit einem Rekordinvestitionsvolumen von 3,8 Milliarden DM, ein Siemenswerk (560 Millionen) und eine Investition von Continental (180 Millionen) zeigen deutlich, daß Portugal dank seines niedrigen Lohnniveaus und seiner aus deutscher Sicht niedrigen Lohnnebenkosten Wettbewerbsvorteile für deutsche Unternehmen bietet. Investitionen deutscher Automobilhersteller in Osteuropa scheinen jedoch Befürchtungen zu bestätigen, daß Portugal künftig seine Standortvorteile mit anderen Billiglohnländern Europas teilen muß. Dazu gehören vor allem die niedrigen Löhne, zu denen die portugiesischen Arbeitnehmer zu arbeiten bereit sind. Eine Arbeitsstunde kostete 1989 in Portugal 1,23 ECU, in Deutschland 8,23 ECU (Marques-Mendes, in: Lopes 1993: 8). Dieser Unterschied ist auch ausschlaggebend für die starke Arbeiteremigration nach Deutschland, die in den letzten Jahren im Rahmen der Diskussion um Arbeitslosigkeit und Lohnkosten in Deutschland zunehmend Beachtung fand.

#### **4 Die Vereinigten Staaten von Amerika (USA)**

Bis zum Zusammenbruch der UdSSR waren sicherheitspolitische Aspekte der entscheidende Faktor in den Beziehungen beider Staaten.

Unter militärischen Gesichtspunkten ist Portugal durch sein «strategisches Dreieck», das von dem Festland mit den beiden Inselarchipelen Madeira und den Azoren gebildet wird, über die beiden Weltkriege hinaus für die USA von Interesse gewesen. Hier kreuzen sich wichtige nordatlantische Luft- und Wasserstraßen; die Inseln dienen als Stützpunkt für den Zugang zum Mittelmeer und zum Nahen Osten (MacDonald 1993: 90). Bereits gegen Ende des Ersten Weltkrieges hatten die USA zeitweise einen Marinestützpunkt in Ponta Delgada auf der Insel São Miguel auf den Azoren, seit 1943 haben sie Zugang zur *Lajes Air Base* auf der Terceira-Insel (ebenfalls auf den Azoren). Die strategisch günstige Lage dieser Inseln und die bestehenden Verbindungen zu den USA waren mitentscheidend dafür, daß Portugal trotz seiner damals autoritären Staatsform als Gründungsmitglied der NATO akzeptiert wurde.

Bei bilateralen Militärabkommen mit den USA außerhalb des nordatlantischen Verteidigungspaktes war sich Portugal zwar zu jedem Zeitpunkt der strategischen Bedeutung der Inseln bewußt, konnte diese Position bei Verhandlungen aber nicht immer voll ausnutzen. So wurde Portugal — letztlich einziges NATO-Land, das die USA in der Israelkrise von 1973 unterstützte — von deren damaligen Präsidenten Nixon zu diesem Schritt regelrecht gezwungen und gewährte den USA Zugang zu



den Einrichtungen auf den Azoren (Maxwell 1995: 54). Die auf den Krieg folgende Ölkrise traf Portugal besonders hart, weil die arabischen Länder Ölexporte nach Portugal länger boykottierten als in andere westliche Länder: Die wirtschaftlichen Folgen, etwa die hohe Inflation und der sich daraus ergebende Zusammenhang mit der Revolution, bleiben häufig unbeachtet. Die Regierung von Marcelo Caetano erhielt zwar im Gegenzug trotz des bestehenden Waffenembargos der Vereinten Nationen seitens der US-Regierung Luft-Boden-Raketen für die Kolonialkriege, die politische Unterstützung für Portugal endete jedoch abrupt mit zunehmenden Interessen der Vereinigten Staaten an den damaligen portugiesischen «Überseeterritorien» und aufgrund innenpolitischer Krisen in den USA (Watergate).

Die Revolution 1974 und die Präsidentschaft António Spínolas sollten zu einer Verbesserung führen, was aber durch die folgenden linksgerichteten Regierungen und deren Verbindungen zu Moskau, La Havana und den marxistischen Unabhängigkeitsbewegungen in den ehemaligen afrikanischen Kolonien verhindert wurde. Mit der ersten verfassungsmäßigen Regierung unter Mário Soares haben sich die Beziehungen schnell stabilisiert: Nicht unumstritten bleiben in diesem Zusammenhang die Anschuldigungen gegen den Premierminister, Kontakte zum amerikanischen Geheimdienst CIA gehabt zu haben (*Süddeutsche Zeitung*, 3. Februar 1996, S. 3).

Über die Konditionen der Weiternutzung von *Lajes Air Base* wurde zuletzt 1991 verhandelt. Auch nach dem Ende des Kalten Krieges ist, wie der Golfkrieg zeigt, den USA an einem strategischen Stützpunkt im Atlantik viel gelegen, was Portugals Verhandlungsposition stärkt. Eine geringere Abhängigkeit von amerikanischer Hilfe im Entwicklungsprozeß hat Portugal in den Verhandlungen über die Azoren selbstbewußter auftreten lassen. Portugals Bemühungen um gute Verbindungen zu den nordafrikanischen Staaten bleiben in den USA nicht unbeachtet. Verteidigungspolitische Differenzen seit dem Bestehen der Zweiten Republik bestanden in der gemeinsamen europäischen Verurteilung des Luftangriffs auf Libyen 1986 unter Reagan und in der amerikanischen Militärhilfe für die UNITA-Truppen in Angola. Während des Golfkrieges beschränkte sich Portugal — in Erinnerung der arabischen Vergeltung von 1973 — auf logistische Hilfe.

Neben der Sicherheitspolitik bilden die wirtschaftlichen Beziehungen die zweite Determinante des portugiesisch-amerikanischen Verhältnisses. In der Aufbauphase bekam Portugal lange Zeit wirtschaftliche Hilfe von den USA; das wirtschaftliche Wachstum in den letzten Jahren, die zunehmende Einbindung in die Europäische Union und der damit verbundene Zugang zu europäischen Ausgleichszahlungen und günstigen Krediten führten zur Einstellung der Hilfe.

Investitionen in Portugal bieten für US-amerikanische Firmen Einstiegsmöglichkeiten nicht nur in den portugiesischen, sondern auch in den afrikanischen Markt. In

Mosambik und Angola mußte Portugal seine Stellung als führender Handelspartner bereits zugunsten der USA und anderer Länder abgeben. Große Konzerne wie Pepsi und Ford suchten über Niederlassungen in Portugal außerdem den Einstieg in den iberischen und europäischen Markt. Die handelspolitischen Verpflichtungen, die Portugal mit seinem Beitritt zur EG eingegangen ist, haben allerdings die USA aus dem portugiesischen Markt gedrängt: 1985 waren sie mit 9,7 % noch zweitwichtigster Importeur, binnen fünf Jahre fielen sie auf den neunten Platz zurück (Ordaz, in: Lopes 1993: 115).

### **5 Nordafrikanische Staaten und Naher Osten / Arabische Länder**

Portugals (erzwungenes) Zugeständnis an die Vereinigten Staaten, ihnen im Yom-Kippur-Krieg Zugang zu den militärischen Einrichtungen auf den Azoren zu gewähren, hatte empfindliche Folgen für Portugal. Neben der Wirtschaftskrise im Zusammenhang mit dem folgenden Ölboykott war der Krieg ein Rückschlag für die diplomatischen Beziehungen zu den arabischen Ländern. Seither haben sich die Beziehungen wieder verbessert. Vor allem drei Themenbereiche sind für die portugiesischen Beziehungen zu den afrikanischen Ländern des Mittelmeerraums und den anderen arabischen Staaten bestimmend: die Sicherung der Erdöleinfuhren aus dem Nahen Osten, politische Stabilität in den angrenzenden Mittelmeerstaaten und die Einwanderungsproblematik (MacDonald 1993: 138).

Nach der ersten Ölkrise 1974 versuchte die Regierung mehrere Programme zur Reduzierung der Erdölabhängigkeit durchzusetzen. Sie führten allerdings nur zu einer geringfügigen Diversifikation, so daß Portugal 1990 weiterhin 73,8 % der Primärenergie aus Erdöl bezog und in dieser Hinsicht weiterhin in starkem Maße von Importen aus den OPEC-Ländern abhängig ist (Paes, in: Lopes 1993: 82). Portugal hat Befürchtungen, daß politische Instabilität in den Nachbarländern die Wirtschaftsbeziehungen zu der Region stören könnte und daß fundamentalistische islamische Bewegungen für die angrenzenden Nachbarstaaten des Mittelmeeres ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten. Eng damit verknüpft ist die Frage des Umgangs mit Einwanderern aus südlichen Mittelmeerstaaten. Nachdem die Einwanderungsbestimmungen in Frankreich, Spanien und Italien verschärft worden sind, ist abzusehen, daß Portugal in Zukunft verstärkt Ziel von Einwanderern aus Nordafrika sein wird.

Die «4+5»-Gespräche, an denen neben den vier südlichen Ländern der Union (Spanien, Frankreich, Italien und Portugal) die fünf arabischen Mittelmeerstaaten Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen und Mauretanien teilnehmen, bieten Gelegenheit zum Dialog in diesen Fragen. Vor allem für Marokko hat sich Portugal eingesetzt, als sich Aníbal Cavaco Silva 1991 um die Freigabe einer Finanzhilfe in Höhe

von 463 Millionen ECU für sein Land bemühte. In den Anstrengungen der EU um eine Stabilisierung der politischen und wirtschaftlichen Situation in den angrenzenden Regionen kann Portugal zusammen mit anderen südlichen Staaten eine besondere Funktion einnehmen.

## 6 Portugals Mitgliedschaften in internationalen Organisationen

### 6.1 Portugal und die UN

Ein erster Versuch Portugals, den Vereinten Nationen beizutreten, scheiterte 1946 am Veto der damaligen Sowjetunion, was allerdings eher einem politischen Schachzug gegen die USA als einer Kritik an Lissabons Überseepolitik zuzuschreiben war. Zusammen mit 16 anderen Staaten wurde Portugal dann im Jahr 1955 Mitglied der Vereinten Nationen. Um der immer wieder vorgebrachten Kritik an der Kolonialpolitik zu entgehen, war dem Beitritt 1951 eine Verfassungsänderung vorausgegangen, in der Portugal seine Kolonien zu *províncias ultramarinas* — überseeischen Provinzen — eines einheitlichen Staates erklärte und so jede Kritik mit Einmischung in innenpolitische Angelegenheiten abwehren konnte. Spätestens seit dem UN-Beitritt der aus britischer und französischer Kolonialherrschaft entlassenen Länder Afrikas in den sechziger Jahren wurde Lissabon zur Zielscheibe einer antikolonialistischen Bewegung. In den Vereinten Nationen wurde der *Conferência das Organizações Nacionalistas das Colônias Portuguesas* (CONCP), die MPLA, PAIGC und FRELIMO vereinte, Gehör geschenkt. Zusammen mit dem Ostblock konnte die Gruppe der afro-asiatischen Länder leicht die Mehrheit der Stimmen erreichen und sich so gegen Portugal wenden, das sogar aus einigen internationalen Organen und Konferenzen ausgeschlossen wurde. Portugals Bedeutung innerhalb der NATO brachte dem Land im UN-Sicherheitsrat jedoch Sympathien ein, die weitergehende Maßnahmen mit einem Veto verhindert hätten (Newitt 1981: 233). Portugal wurde jedoch wegen seiner Politik in Übersee in mehreren Resolutionen verurteilt.

Nach der Revolution traten die Vereinten Nationen meist nur noch im indirekten Zusammenhang mit Portugal auf: in Bemühungen um Frieden in den von Bürgerkriegen betroffenen ehemaligen Kolonien. So endete zuletzt in Mosambik 1995 eine zweijährige UN-Friedensmission. In Bezug auf Ost-Timor haben die Vereinten Nationen in mehreren Resolutionen dem Volk das Recht auf Selbstbestimmung zuerkannt.

## 6.2 Portugal und der Internationale Währungsfonds (IWF)

Seit 1960 ist Portugal Mitglied des *Internationalen Währungsfonds* (IWF). Seither hat die Organisation zweimal (1978/79 und 1983) in die Wirtschaft des Landes eingegriffen.

Die erste verfassungsmäßige Regierung vom Juli 1976 versuchte der negativen Außenhandelsbilanz mit zwei Austeritätspaketen entgegenzuwirken. Nachdem das erste fehlgeschlagen war, wandte sich die Minderheitsregierung von Mário Soares an den IWF. Der Fonds diktierte eine strikte Wirtschaftspolitik: Exportstimulation durch Abwertung, Lohnsenkung (real um 14,3 % zwischen 1977 und 1979) und umfangreiche Einsparungen. Die Vergabe eines großen Kredites wurde von Sanierungsmaßnahmen abhängig gemacht. Die Intervention von außen führte zu Protesten. In der Debatte um den Haushalt für 1978 entzog das Parlament der Regierung Ende 1977 das Vertrauen. Durch eine Koalition mit den Zentrumsdemokraten kamen die Sozialisten erneut an die Macht, und die geforderten Maßnahmen konnten im Mai 1978 durchgesetzt werden. Für die Zusammenarbeit mit dem IWF zahlten die Sozialisten jedoch einen hohen politischen Preis: Sie verloren die nächsten Wahlen und kamen bis 1983 nicht mehr an die Macht. Die rasche Erholung der Wirtschaft kann jedoch nicht ausschließlich den Maßnahmen des IWF zugeschrieben werden (Corkill 1993: 48). Zu berücksichtigen sind die allgemeine konjunkturelle Verbesserung nach der Ölkrise in Europa und den USA, Hauptabnehmer portugiesischer Exporte. Damit im Zusammenhang stehen auch die mit der Zeit gestiegenen laufenden Übertragungen portugiesischer Emigranten und eine Verdoppelung der Einnahmen aus dem Tourismus. Deshalb hatte Portugal trotz der einschneidenden Maßnahmen des IWF in dieser Zeit ein geringes Wirtschaftswachstum zu verzeichnen.

Der zweite Eingriff, charakterisiert durch gleichartige Probleme und Maßnahmen wie 1978, resultierte wegen seiner schlechten makroökonomischen Implementierung und einer Flaute in der internationalen Konjunktur in einer Überdosis und beseitigte das Rekorddefizit von 1982 (13,5 % des BIP) innerhalb von zwei Jahren (es war sogar ein leichtes Plus zu verzeichnen) zu Lasten der Konjunktur: Es kam zur stärksten Rezession seit der Revolution (Marques-Mendes, in: Lopes 1993: 14).

## 6.3 Portugal und die NATO

Maßgeblich für die Tatsache, daß Portugal 1949 Gründungsmitglied der NATO wurde, war die vorherige Einwilligung Salazars zur Nutzung der Azoren durch die USA im Zweiten Weltkrieg. Die USA hatten die strategische Bedeutung Portugals

erkannt und erwirkten Portugals Teilnahme ungeachtet seiner umstrittenen Kolonialpolitik und seines undemokratischen Systems. Salazar erhoffte sich im Gegenzug eine Erhöhung der nationalen Sicherheit und war überdies davon überzeugt, daß Portugal als Überseemacht gute Verbindungen zu den USA und Großbritannien benötigte. Später wurden Waffenlieferungen aus NATO-Ländern für die Kolonialkriege wichtig. Salazar bekräftigte jedoch, daß eine Mitgliedschaft Portugals in der NATO nicht mit einer Anerkennung des in der NATO-Charta enthaltenen Bekenntnisses zu demokratischen und liberalen Grundsätzen verbunden sei.

Bis zur Nelkenrevolution war Portugals materielle Mitwirkung am Verteidigungsbündnis praktisch inexistent: Die Armee war in erbitterte Kolonialkriege verwickelt, Salazars Ablehnung bezüglich jeder Art von Entkolonialisierung verschlechterte das Verhältnis zu den anderen Mitgliedsstaaten. Portugals Beitrag bestand allerdings in der strategischen Absicherung des NATO-Bündnisses auf der europäischen Westflanke und im Atlantik. Madeira bot einen Stützpunkt zur Sicherung der Meerenge von Gibraltar, die Azoren generell Auftankmöglichkeiten für ein schnelles Verlagern von Truppen von Amerika nach Europa; sie waren ebenso wie die Häfen an der portugiesischen Westküste als wichtiger Marinestützpunkt und zur U-Boot-Überwachung geeignet.

In NATO-Kreisen wurde die Nelkenrevolution zunächst begrüßt. Entscheidende Verbindungen wurden von General António Spínola geknüpft, dem nachgesagt wurde, schon vor dem Umsturz durch seine Kontakte zur NATO entsprechende Ankündigungen lanciert zu haben. Seine föderalen Vorstellungen eines portugiesischen *Commonwealth* wurden zum Gegenstand strategischer Studien (Hübner 1976: 124).

Die auf die Nelkenrevolution folgenden politisch unruhigen Jahre stellten die Beziehungen zur NATO auf die Probe, da die Machtübernahme der portugiesischen Kommunisten und deren gute Verbindungen zu Moskau als Bedrohung für die Stabilität der NATO im Südwesten Europas gesehen wurden. Sofort wurde die Weitergabe von NATO-Geheimnissen an Portugal gestoppt, und Portugal wurde bis 1980 von der Teilnahme an der Nuklearen Planungsgruppe und von NATO-Manövern ausgeschlossen.

Das *Iberian Atlantic Command* (IBERLANT) hat seinen Sitz in Oeiras, in der Nähe von Lissabon, und ist seit 1982 von Portugiesen besetzt. In diesem Jahr, in dem auch Spanien in die NATO aufgenommen wurde, bestanden in Portugal Befürchtungen, ein gemeinsames iberisches Kommando könne unter spanische Führung gestellt werden. Durch den spanischen Beschluß von 1986, sich nicht der NATO-Kommandostruktur anzuschließen, bewahrheiteten sich diese Befürchtungen bisher nicht.

Seit der Aufnahme Spaniens und Portugals 1988 in die *Westeuropäische Union* (WEU) sind alle europäischen NATO-Partner in dieser Organisation vertreten, was den kontinentalen Pfeiler der NATO gestärkt hat. Die vor allem von Frankreich vorangetriebene, enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Westeuropa erhielt dadurch größere Bedeutung. Wenngleich die WEU nur als Ergänzung und nicht als Konkurrenz zur NATO zu sehen ist, so haben transatlantische Divergenzen in den letzten Jahren, beispielsweise in bezug auf die Beziehungen zum Ostblock oder in der Vorgehensweise im Golfkrieg, dazu geführt, daß Europa zunehmend unabhängiger handelt und eigene Interessen wahrnimmt.

### **7 Emigration als wesentlicher Faktor portugiesischer Außenpolitik**

Auswanderung spielte in der portugiesischen Geschichte immer eine wichtige Rolle. Schätzungen zufolge leben heute etwa ein Drittel aller Portugiesen außerhalb der Landesgrenzen. Bis 1960 betraf die Auswanderung hauptsächlich Brasilien, Nordamerika und Afrika. Erst mit dem starken westeuropäischen Wirtschaftswachstum in den sechziger Jahren und der großen Nachfrage nach billiger Arbeitskraft kamen immer mehr Emigranten nach Westeuropa. In der Zeit von 1965 bis 1969 waren europäische Länder für 70 % der Auswanderer das Ziel, von 1970 bis 1973 sogar für 82 %. Zwischen 1961 bis 1974 fanden 1,5 Millionen Portugiesen eine Arbeit im Ausland, was die Arbeitskraft in Portugal auf lediglich 3,1 Millionen Menschen senkte (Gallagher 1983: 157, zitiert aus Keefe: *Aerea Handbook*: 323).

Vor allem Frankreich und später auch Deutschland wurden zum Ziel der Auswanderer. In Paris und im südlichen Frankreich gibt es seither große *comunidades*, zu denen während der Diktatur neben Arbeitern auch Exilpolitiker zählten. Paris war zeitweise Zentrum portugiesischer Intellektueller. Neben Westeuropa finden sich in den ehemaligen Kolonien und den umliegenden Regionen (Südafrika) viele portugiesische Siedler. Eine durchaus wichtige Rolle in den Beziehungen zu den USA spielen die Einwanderer, die seit vielen Jahren vor allem auf Rhode Island, in New Jersey, Kalifornien und Connecticut leben. Bewohner von Madeira zog es vor allem nach Kanada.

Der Stellenwert der Emigranten ergibt sich aus ihrer wirtschaftlichen und politisch-ideologischen Bedeutung. Die laufenden Übertragungen der im Ausland lebenden Portugiesen tragen wesentlich zum Ausgleich der Zahlungsbilanz bei. Bis in die späten achtziger Jahre stiegen die Überweisungen, 1982 deckten sie sich mit den Ölimporten, 1989 machten sie 20 % der exportierten Güter und Dienstleistungen aus. Fast ein Drittel des Betrages kam dabei aus Frankreich, insgesamt die Hälfte aus

den Partnerländern der Europäischen Union. Der rückläufige Trend seit 1990 läßt sich zum einen auf die gesunkene Zahl der Auswanderer, zum anderen auf die Integration der zweiten und dritten Generation der Gastarbeiter in die Gastländer zurückführen (Corkill 1993: 126).

Der Umstand, daß viele Portugiesen im Ausland leben, hat hinsichtlich des portugiesischen Selbstverständnisses eine weitere Bedeutung. Nach dem Verlust des weltumspannenden Kolonialreiches bleiben dem kleinen Land Vertretungen portugiesischer Kultur in allen Kontinenten. Diese Überlegungen zeigen sich in der portugiesischen Politik. Ausdruck dessen ist die direkte Wahl zweier Parlamentarier durch die in Europa und zweier Parlamentarier durch die außerhalb von Europa lebenden Emigranten und der relativ großen Bedeutung, die den Emigranten im Wahlkampf beigemessen wird.

## 8 Schlußbetrachtung

Im Loslösungsprozeß der Kolonien mußte Portugal erkennen, daß es als kleines Land keinen wirklichen Einfluß auf die Geschehnisse in Afrika und Asien nehmen konnte, da diese in starkem Maße von den Großmächten beeinflusst wurden. Ohne Portugals Verantwortung für die schicksalhafte Entwicklung in den Kolonien anzweifeln zu wollen, ist daher die Frage, inwieweit die Folgen der Entkolonialisierungskatastrophe in den portugiesischen Überseegebieten eher den internationalen Druckmechanismen als Portugal selbst zuzuschreiben sind, berechtigt.

In der Einsicht politischer Ohnmacht im postkolonialen Afrika wurzelt die große Bedeutung, die in der Außenpolitik seither der Europäischen Union und dem Europa-Gedanken beigemessen wird. Portugal bekennt sich zur westlichen Staatengemeinschaft und hat sich mit seiner geographischen Stellung am Rande des europäischen Kontinentes abgefunden. Die weit fortgeschrittene, unumkehrbare Integration in Europa hat zur Konsolidierung der Demokratie in Portugal beigetragen und das Selbstverständnis Portugals nicht nur hinsichtlich der europäischen Zukunft, sondern auch hinsichtlich einer demokratischen Staatsauffassung geprägt.

## 9 Bibliographie

### 9.1 Monographien und Zeitschriftenartikel

Abreu, Turbío Pedro (1979): «Portugal e a Aliança Atlântica» in: *Nação e Defesa* 4/12, S. 51-57.

- Avillez, Maria João / Soares, Mário (1996): *Soares: ditadura e revolução*, Lisboa: Público.
- Baehr, Peter R. / Gordenker, Leon (<sup>2</sup>1994): *The United Nations in the 1990s*, London: The Macmillan Press.
- Baklanoff, Eric N. (1992): «Portugal in the EC Single Market: The Challenge of Structural Reform and Convergence», in: *Portuguese Studies Review* 1/2, S. 77-90.
- Birmingham, David (1993): *A Concise History of Portugal*, Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Concise Histories).
- Bloomfield, Richard J. (Hrsg.) (1988): *Regional Conflict and U.S. Policy: Angola and Mozambique*, Algonac (Michigan): Reference Publications.
- Bornhorst, Fabian (1997): «Die Wirtschaft Portugals im Überblick: Grundlagen, Daten, Zusammenhänge, Perspektiven», in: Briesemeister, Dietrich / Schönberger, Axel (Hrsg.) (1997): *Portugal heute: Politik — Wirtschaft — Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 15-94.
- Bruneau, Thomas C. (1984): *Politics and Nationhood: Post-Revolutionary Portugal*, New York: Praeger Publishers.
- Bruneau, Thomas C. / MacLeod, Alex (1986): *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder (Colorado): Lynne Rienner Publishers.
- Carrington, Lord (1987): «East-West Relations: A Nato Perspective», in: *Nação e Defesa* 12/42, S. 13-22.
- Cleese, Armand / Vernon, Raymond (1991): *The European Community after 1992: A New Role in World Politics?*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Corkill, David (1993): *The Portuguese Economy since 1974*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Crespo, Avelino (1995): *Portugal, economia aberta: crónicas sobre finanças e emprego na economia global*, Lisboa: Edições Sílabo.
- Danaher, Kevin (Hrsg.) (1994): *50 Years Is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston (MA): South End Press.
- Eisfeld, Rainer (1984): *Sozialistischer Pluralismus in Europa: Ansätze und Scheitern am Beispiel Portugal*, Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Endruschat, Annette (1997): «Die Kulturpolitik Portugals», in: Briesemeister, Dietrich / Schönberger, Axel (Hrsg.) (1997): *Portugal heute: Politik — Wirtschaft — Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 485-501.
- Foy, Colm (1988): *Cape Verde: Politics, Economics and Society*, London: Printer Publishers (Marxist Regimes Series).
- Gabriel, Oscar W. (Hrsg.) (1992): *Die EG-Staaten im Vergleich: Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Opladen: Westdeutscher Verlag.



- Gallagher, Tom (1983): *Portugal: A Twentieth-Century Interpretation*, Manchester: Manchester University Press.
- Gifford, Prosser / Louis, Roger William Roger (1988): *Decolonization and African Independence: The Transfers of Power, 1960-1980*, New Have: Yale University Press.
- Graham, Lawrence S. (1993): *The Portuguese Military and the State: Rethinking Transitions in Europe and Latin America*, Boulder (Colorado): Westview Press.
- Graham, Lawrence S. / Wheeler, Douglas L. (Hrsg.) (1983): *In Search of Modern Portugal: The Revolution and Its Consequences*, London: The University of Wisconsin Press.
- Große, Sybille (1996): «Konsolidierung einer portugiesischsprachigen Gemeinschaft? *Unidade und Diversidade* im Rahmen der *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*», in: *Lusorama* 31 (Oktober), S. 5-18.
- Große, Sybille (1997): «Die Gemeinschaft der Länder portugiesischer Sprache (CPLP)», in: Briesemeister, Dietrich / Schönberger, Axel (Hrsg.) (1997): *Portugal heute: Politik — Wirtschaft — Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 471-483.
- Guichard, François / Lavallé, Bernard (1993): *L'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE: bilan et perspectives; Actes du Colloque international de Talence 29-30 janvier 1993*, Bordeaux: Maison des Pays Ibériques (Collection de la Maison des Pays Ibériques; 59).
- Gutbrod, Karl (1978): *Portugal: Wege und Irrwege*, Stuttgart: Seewald Verlag.
- Herr, Richard (Hrsg.) (1992): *The New Portugal: Democracy and Europe*, Berkeley: University of California (Research Series; 86).
- Hodges, Tony / Newitt, Malyn (1988): *São Tomé and Príncipe: From Plantation Colony to Microstate*, Boulder (Colorado): Westview Press (Profiles: Nations of Contemporary Africa).
- Hübner, Hans (1976): *Portugal: Prüfstein der Demokratie?*, Köln: Kiepenheuer und Witsch (Pocket; 67).
- Jacob, Ernst Gerhard (1969): *Grundzüge der Geschichte Portugals und seiner Übersee-Provinzen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Jacob, Ernst Gerhard (1974): *Grundzüge der Geschichte Brasiliens*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Janitschek, Hans (1985): *Mário Soares: Portrait of a Hero*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Kayman, Martin A. (1987): *Revolution and Counter-Revolution in Portugal*, London: The Merlin Press.

- Kreidler-Pleus, Daniela (1990): *Der EG-Beitritt Portugals: wirtschaftliche, politische und rechtliche Grundlagen*, Frankfurt am Main: Lang (Europäische Hochschulschriften: Reihe 2, Rechtswissenschaft; Bd. 856).
- Kubbig, Bernd W. (Hrsg.) (1991): *Transatlantische Unsicherheit: die amerikanisch-europäischen Beziehungen im Umbruch*, Frankfurt am Main: Fischer.
- Léonard, Yves (1994): *Le Portugal: Vingt ans après la Révolution des oeillels*, Paris: La Documentation Française.
- Lopes, José da Silva (Hrsg.) (1993): *Portugal and EC Membership Evaluated*, London: Printer Publishers (EC Membership Evaluated Series).
- Lopes, Marília dos Santos / Knefelkamp, Ulrich / Hanenberg, Peter (Hrsg.) (1995): *Portugal und Deutschland auf dem Weg nach Europa*, Pfaffenweiler: Centaurus (Weltbild und Kulturbegegnung; 5).
- Loureiro, João (Hrsg.) (1995): *Portugal e a Integração Monetária Europeia*, Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto.
- Ludwig, Klemens / Horta, Korinna (1985): *Osttimor: das vergessene Sterben; indonesischer Völkermord unter Ausschluß der Weltöffentlichkeit*, Göttingen: Gesellschaft für bedrohte Völker (Reihe bedrohte Völker; pogrom 114 / 115).
- MacDonald, Scott B. (1993): *European Destiny, Atlantic Transformations: Portuguese Foreign Policy Under the Second Republic, 1974-1992*, New Brunswick (New Jersey): Transaction Publishers.
- Macedo, Jorge Braga de (1980): «Portugal, África e a política externa americana», in: *Nação e Defesa* 5/14, S. 13-22.
- Macedo, Jorge Braga de / Serfaty, Simon (1981): *Portugal Since the Revolution: Economic and Political Perspectives*, Boulder (Colorado): Westview Press (Westview Special Studies in West European Politics and Society).
- Manuel, Paul Christopher (1995): *Uncertain Outcome: the Politics of the Portuguese Transition to Democracy*, Lanham (Maryland): University Press of America.
- Marcadé, Jacques (1988): *Le Portugal au XX<sup>e</sup> siècle, 1910-1985*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Maxwell, Kenneth (1976): «The Thorns of the Portuguese Revolution», in: *Foreign Affairs* 54/2, S. 250-270.
- Maxwell, Kenneth (Hrsg.) (1986): *Portugal in the 1980's: Dilemmas of Democratic Consolidation*, Westport (Connecticut): Greenwood Press (Contributions in Political Science; 138).
- Maxwell, Kenneth (1995): *The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mondlane, Eduardo: *Mozambique: De la colonisation portugaise à la libération nationale*, Paris: L'Harmattan.

- Monje, Scott C. (1992): «Tragedy in East Timor: A Round-Table Discussion», in: *Camões Center Quaterly* 4/3-4, S. 12-24.
- Newitt, Malyn (1981): *Portugal in Africa: The Last Hundred Years*, London: C. Hurst & Co.
- Oliveira, César (1995): *Cem anos nas relações luso-espanholas: política e economia*, Lisboa: Edições Cosmos.
- Partido Socialista (PS) (ohne Datumsangabe): *Programa do XIII Governo Constitucional*, <http://www.partido-socialista.pt/ps/partido/biblioteca/progxiii/prgxiii.zip>.
- Partido Socialista (PS) (1995): *Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria*, <http://www.partido-socialista.pt/ps/partido/biblioteca/programa/progov-95.zip>
- Pereira, José de Mattos (1979): «As relações de cooperação entre Portugal e os novos países africanos de expressão portuguesa», in: *Nação e Defesa* 4/10, S. 109-129.
- Pinheiro, João de Deus (1988): «Grandes eixos da política externa no Portugal de hoje», in: *Nação e Defesa* 13/45, S. 109-129.
- Presidência do Conselho de Ministros (1993): *XII Governo: o primeiro ano*, Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda.
- Ptak, Roderich (Hrsg.) (1985): *Portugals Wirken in Übersee: Atlantik, Afrika, Asien*, Bammental; Heidelberg: Klemmerberg-Verlag (Portugal-Reihe; 12).
- Quaker Council for European Affairs (1985): *The Lomé Agreement: Europe and the Third World*, Brüssel: Selbstverlag.
- Quintana, Artur (1991): «Die galicische und die katalanische *Franja*: ein Vergleich», in: Herrmann, Ulfried / Schönberger, Axel (Hrsg.): *Studien zur Sprache und Literatur Galiciens*, Frankfurt am Main: TFM; Domus Editoria Europaea, S. 47-72.
- Robinson, Richard Alan Hodgson (1979): *Contemporary Portugal: A History*, London: George Allen and Unwin.
- Saraiva, Miriam Gomes (1996): *Política externa europea: el caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992*, Buenos Aires: Nuevohacer.
- Schirdewahn, Burkhard (Hrsg.) (1990): *Bücher zu Portugal*, Köln: Der andere Buchladen.
- Schönberger, Axel (1997): «Die portugiesische Geschichte von den Anfängen bis zur Nelkenrevolution im Abriß», in: Briesemeister, Dietrich / Schönberger, Axel (Hrsg.) (1997): *Portugal heute: Politik — Wirtschaft — Kultur*, Frankfurt am Main: Vervuert, S. 119-158.
- Silva, Aníbal Cavaco, (1995): *As Reformas da Década: 1986-1995*, Lisboa: Bertrand.
- Soares, Mário / Resendes, Mário Bettencourt (1995): *Mário Soares: moderador e árbitro*, Lisboa: Editorial Notícias (Textos e Documentos).

- Solsten, Eric (Hrsg.) (<sup>2</sup>1994): *Portugal: A Country Study*, Headquarters: Department of the Army (Federal Research Division).
- Sperling, Urte (1987): *Portugal — Von Salazar zu Soares: Krise der Diktatur und Systemstabilisierung in einem europäischen «Entwicklungsland»*, Marburg: Verlag Arbeiterbewegung und Gesellschaftswissenschaften (Schriftenreihe für Sozialgeschichte und Arbeiterbewegung; 61).
- Spínola, António de (1974): *Portugal und die Zukunft*, Düsseldorf: Droste Verlag.
- Statistisches Bundesamt, Wiesbaden (1994): *Länderbericht Portugal 1994*, Stuttgart: Metzler Poeschel.
- Stone, Glyn (1994): *The Oldest Ally: Britain and the Portuguese Connection 1936-1941*, Bury St. Edmunds (Suffolk): St. Edmundsbury Press.
- Tang, Kan (1989): *Hongkong and Macao: History in Search of a Future*, Taipei: WACL/APACL ROC Chapter.
- Telo, António José (1995): «Portugal e a NATO: dos Pirenéus a Angola», in: *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa* 134, S. 947-973.
- Torres, Adelino (Hrsg.) (1991): *Portugal — PALOP: as relações económicas e financeiras*, Lisboa: Escher.
- Unser, Günther (<sup>4</sup>1988): *Die UNO: Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*, München: C. H. Beck.
- Unwin, P. T. H. (Hrsg.) (1987): *Portugal*, Santa Barbara (Kalifornien): Clio Press (World Bibliographical Series; 71).
- Urwin D. W. / Paterson, W. E. (Hrsg.) (1990): *Politics in Western Europe Today: Perspectives, Policies and Problems since 1980*, London: Longman.
- Veser, Ernst (1989): «Zur Veränderung der sowjetischen Außenpolitik im südlichen Afrika am Beispiel Angolas», in: *Lusorama* 10 (November), S. 65-88.
- Wallraff, Günter / Schlumberger, Hella (1976): *Aufdeckung einer Verschwörung: die Spínola-Aktion*, Köln: Kiepenheuer und Witsch (Pocket; 72).
- Wiarda, Howard J. (1989): *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research (AEI Studies; 482).

## 9.2 Zeitungsartikel

### 9.2.1 Zeitungsartikel ohne Verfasserangabe

- «Chirac gegen Dominanz des Englischen in der Computer-Technologie», *dpa, Nairobi/Cotonou*, 3. Dezember 1995.

- «Portugal beteiligt sich mit rund 1000 Soldaten an Friedenstruppe», *dpa, Lissabon*, 1. Dezember 1995.
- «Portugal unterstützt Kohls Europapolitik: Guterres will zuverlässiger Verbündeter sein; Gespräche in Lissabon», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 1996, S. 8.
- «Portugals Präsident Soares soll CIA-Informant gewesen sein — in der Sozialistischen Internationale war er enger Vertrauter Brandts», in: *Süddeutsche Zeitung*, 3. Februar 1996, S. 3.
- «Vereinte Nationen beenden Friedensmission in Mosambik», in: *Süddeutsche Zeitung*, 2. Februar 1995, S. 8.
- «Wechsel auf dem portugiesischen Präsidentensessel: Mário Soares will jetzt das Privatleben genießen; die Staatsspitze bleibt in der Hand seiner erfolgreichen sozialistischen Partei», in: *Süddeutsche Zeitung*, 9. März 1996, S. 11.
- «WEU und NATO unterzeichnen Sicherheitsabkommen», *dpa/eu, Brüssel*, 6. Mai 1996.

### 9.2.2 Zeitungsartikel mit Verfasserangabe

- Carrascalão, Ângela (1995): «Vinte anos de uma tragédia» in: *Público*, 6. Dezember 1995, ohne Seitenangabe, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/timor/vinteanos951206.html>.
- Costa, José Mário / Saúte, Nelson (1995): «A cooperação pelintra», in: *Público*, 24. April 1995, ohne Seitenangabe, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/palop/cooperacao950424.html>.
- Fernandes, José Manuel (1995): «As inevitáveis independências», in: *Público*, 22. April 1995, ohne Seitenangabe, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/palop/independencias950422.html>.
- Gomes, Adelino (1995): «Era possível uma solução política», in: *Público*, 22. April 1995, ohne Seitenangabe, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/palop/solucao950422.html>.
- Haubrich, Walter: «Übereinstimmung in allen außenpolitischen Fragen: die Achse Lissabon-Bonn; Portugals europäische Zukunft», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3. Juni 1996, S. 6.
- Nogueira, Paulo (1995): «O MFA traiu o povo de Timorense», in: *Público*, 6. Dezember 1995, ohne Seitenangabe, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/timor/mfa951206.html>.

- Teixeira, Clara (1995): «As pesadas heranças das ex-colónias», in: *Público*, 24. April 1995, ohne Seite, da aus dem Internet: <http://www.publico.pt/dossiers/palop/herancas950424.html>.
- Weimer, Wolfram: «Portugal mausert sich zum Musterknaben in Europas Süden: konsequente Liberalisierung und Stabilitätspolitik; zwei deutsche Großinvestitionen», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9. September 1996, S. 16.
- Weimer, Wolfram: «Portugal spart kräftig für die Währungsunion: Haushalt für 1997 vorgelegt; Inflationsrate auf Rekordtief», in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19. Oktober 1996, S. 14.